

第二章 智利「震盪-全面型」金融改革的開 啟與延續（1975-2000 年）

第一節 影響智利金融-政治發展歷程的國際政經因素

19 世紀智利的「依賴經濟」結構與英國商人的影響。智利共和國(Republic of Chile) 位於南美洲西南部，歷經西班牙人超過兩個半世紀（1535-1810 年）的武力征服與殖民統治，無論在政治、經濟、社會、文化與人口結構上，都深受西班牙殖民歷史的影響。1818 年 2 月 12 日，智利的獨立運動領袖 Bernardo O'Higgins Riquelme，正式於聖地牙哥（Santiago）南方的塔爾卡（Talca）簽署共和國成立的法律。並於同年 4 月 5 日，與 José de San Martín 將軍率領軍隊，在邁普之役（Battle of Maipú）中，擊潰西班牙殖民軍主力，使智利在政治上脫離西班牙的殖民控制（Drake 1994; 王曉燕編著 2004, 78-79）。

惟獨立建國後，智利國內的社經發展型態，卻難於短期內擺脫過去殖民經濟的影響。由於西班牙兩百多年的殖民統治，已在南美洲發展出與歐洲殖民母國供需緊密相連的經濟。該殖民經濟體系於 1700 年成形，主要以墨西哥與秘魯等地的採礦場為核心，圍繞其周邊發展農牧業，藉此提供採礦核心地區食物與原物料，並配合將金銀輸往西班牙，以供應西班牙購買西歐生產的貨物，與從西班牙港口將西歐貨物輸往美洲殖民地而設計的商業體系。透過對殖民地人民的組織，建立龐大的官僚機構，大肆開發當地礦產（Stein and Stein 1970, 28-29）。

尤其早自 1545-1610 年，南美西班牙殖民地礦業蓬勃發展時期，採礦業者、商人與國家三者合作與分享礦業利益的結構逐漸形成。美洲的採礦業者與商人、西班牙塞維爾（Sevilla）的商人與西歐的商人及製造商，均直接或間接因此經濟網絡獲利。國家除在採銀和鑄銀時抽取一定比例（約 20%），並介入殖民經濟的運作。另外，也經由對自美洲殖民地輸出的貨品抽稅，或自美洲進口銀幣從中獲利，並將銀幣轉輸西歐以平衡西班牙的貿易收支與西-美間的進口貿易。同時藉此收入，支應殖民帝國龐大的行政、人事與軍事開銷（Stein and Stein 1970, 30-31）。

獨立初期，智利由於承襲過去西班牙殖民時期，以外銷農產品與礦產為大宗的出口導向經濟，使國內早期的金融活動係為出口初級產品而衍生（Hastings 1993a, 87）。1817-1830 年，智力的主要出口為農產品。1820 年代，聚集於智利最大商港瓦爾帕萊索（Valparaíso）地區的英國商社，首先掌控智力的外貿與進行外貿所需的運輸基礎設施。隨後，英國商社進一步將其經營觸角延伸至一開始僅為輔助商業活動進行的非正式金融網絡，並在金融體系正式法制化後，主宰智利金融與保險業初期的發展。1831 年，智利北部諾特奇柯（Norte Chico）地區發現大量銀礦，礦業在出口經濟中的地位因此超越農業，但智利高度依賴國際市場與原物料出口的經濟型態卻未改變。

此時，英國商人開始以股票組合投資（portfolio stock investments）的形式，將經濟勢力擴展至礦業部門。同時在 Aníbal Pinto 總統任內（1876-1881 年），支持智利發動太平洋戰爭（War of the Pacific, 1879-1883 年），向玻利維亞及秘魯兩國宣戰，使智利的領土在戰勝後，順利擴張至北方蘊藏大量硝石礦的阿塔卡馬沙漠（Atacama desert）地區。此後，英國商人透過掌控硝石礦場的所有權，控制智利的硝石出口利益（Pregger-Román 1978, 88; 1983, 39; 王曉燕編著 2004, 88-89）。

回顧 19 世紀智利獨立後，英國商人、智利中部谷地的地主與商人、北方的礦業主與南方的農產品栽植及出口業者四個團體，藉由在國會與其他政治運作場域形成的強大聯盟，主導及維繫了當時智利依賴農產品與礦產原料出口的經濟型態（Pregger-Román 1978）。英國商人透過經濟運作的過程，成功在智利建立英國人的「非正式帝國」，而智利本地的傳統資產階級則與英國商人合作，利用強大的經濟力，鞏固自己賴以生存的依賴經濟體制（Mayo 1981）。

尤其 1860 年代以後，智利國內公司制度的發展逐漸興盛，不同傳統資產階級經由股份公司（joint-stock company）的形式，涉入其他產業，使各類型的傳統資產階級，整合成國內新的主導階級。例如，原先的大地主經由不同公司，投資高風險但具有高利潤的採礦業，而北方的採礦業者也藉此管道，投資較為穩定的商業與金融標的。多數公司從開始由地主與商人的舊寡頭所掌控，並以金融與保險業為主，逐一擴展至礦業、鐵路、航運、商業與其他產業。從 1850 年代至 1890

年代，英國商人也透過大量持有眾多分屬不同產業公司的股票，主導這些銀行、礦業、鐵路與其他產業公司的董事會，影響公司的決策（Pregger-Román 1983, 49-50）。

由於無論是保守的英國商人或傳統的資產階級，均將維繫智利依賴原物料出口與製成品進口的經濟結構，視為最高利益。因此即使智利在獨立後，曾先後經歷Bernardo O'Higgins總統（1817-1823年）推展本國商業海運，與José Manuel Balmaceda總統（1886-1891年）推動智利的工業化。但由於商業部門與商人銀行（merchant banks）¹⁶家多數並不支持將資本投入工業發展，同時其聯盟在國會裡亦具有強大否決力量，導致此時期國家不但無法順利將國內金融資本引入早期的工業發展，而且因多數私人商人銀行並未受到國家的控制，所以國家也很難透過行政指導要求私人銀行配合政府的工業化政策。正因智利經濟高度依賴國際出口市場，使智利在面臨國際商業潮流的起伏變化時，也顯得格外脆弱且易受影響（Pregger-Román 1978, 91-92; Hastings 1993a, 88）。

尤其一次大戰期間受歐陸戰事衝擊，智利全國半數由英商掌控的硝石礦出口大幅衰退。當時智利財政歲入有60%均來自對出口硝石徵稅，因此不但英商利益直接受到威脅，連帶也使智利經濟陷入困境。特別在德國於大戰期間開始生產化學合成硝石後，智利硝石出口業的生存更面臨空前挑戰（Barton 2000, 241, 244）。儘管1928年底，英國資本在拉美地區的投資已達歷年高峰。同時當年英國在智利的投資總額，也高居英國在拉美地區投資的第四位，且其投資獲利率僅次於英國在阿根廷的投資，而與巴西並列第二位（Rippy 1954, 95）。但接踵而來的國內外因素，卻使英國商人在智利的投資開始陷入逐年衰退的窘境。

首先，早自一次大戰期間，英國對外供應貨物與維繫航運線的能力即已漸失優勢。來自德國與美國的商業競爭壓力和拉美地區經濟民族主義的抬頭，也進一步削弱英國在拉美地區維持商業帝國的經營實力。其次，由於1914-1920年，英

¹⁶ 英國稱為商人銀行者，與美國所謂投資銀行（investment bank）承作的業務十分接近。除傳統存放款業務外，這類銀行的業務尚包括：外匯業務、承銷企業新發行之股票及公司債、運用信託資產，幫助企業之設立、合併、重整、清算以及培育創業性企業（venture business）等（李榮謙 1998, 143-144）。

國國內開始出現通膨趨勢（特別是薪資），促使企業間接成本（overhead cost）增加，但技術、商業與金融效率卻相對下降。再加上當時多數英國企業未能就增加英國出口競爭力，進行必要的企業組織重組與創新，而英國政府也未積極支持英商在智利的商業活動，致使英國於 1919-1933 年間，在智利乃至整個拉美地區的商業霸權地位，逐漸被美國取代（Barton 2000, 262）。¹⁷

隨後，1930 年代的經濟大恐慌與 1939-1945 年二次大戰爆發等一連串重大衝擊，導致英國在整個拉美地區商業霸權的沒落更加難以遏止。1940-1950 年，英國在拉美地區投資金額迅速下探，過去主要的被投資國：阿根廷、巴西、智利與墨西哥境內的英資數額大幅縮減。尤其在政府債券、鐵路與商業銀行業投資上的萎縮，更成為英國在拉美地區各類型投資銳減的關鍵。雖然截至 1949 年底以前，英國商人仍舊沒有完全退出拉美地區，同時也持續握有投資部門中獲利率較高的投資標的（Rippy 1952, 286-287）。但可以肯定，20 世紀初繼英國之後，美國已崛起成為影響智利國內金融-政治發展的主要外國新勢力。

20 世紀初美國金融-商業勢力的崛起與智利經濟結構的改變。美國雖然早在 1823 年 12 月，James Monroe 總統主政時期，便曾公開宣示，希望能以「門羅主義」（Monroe Doctrine）的原則，排除歐洲對美洲獨立國家，再次施以殖民統治與干預美洲事務（Inman 1921, 636, 639）。但直到 19 世紀末，美國在拉美地區始終沒有足夠的政經力量，貫徹「門羅主義」的宣示。1900 年後，隨著美國在拉美地區經濟角色日益增加，包括美國的直接投資者、貿易商、政府部門與私人銀行，均開始積極涉入拉美地區的投資與商業活動（Stallings 1987, 59）。

美商一開始在智利的發展，多數集中於聖地牙哥，投資標的則以智利北部的

¹⁷ 根據 Barton (2000, 263) 針對 1920-1940 年智利對英、美兩國貿易量的百分比重統計，顯示出英、美兩國在智利貿易實力互有消長的事實。從 1920 年以降，智利自英國的貿易輸入，占雙方貿易總額的百分比便始終低於智利自美國的貿易輸入。另外，智利對英國的貿易輸出除 1920 年時，仍略高於對美輸出外，其餘時期均較對美輸出為低。尤其至 1940 年，美國與智利的進出口貿易更大幅超越英國與智利間的貿易量，當年智利自美輸入已占智利貿易總值近二分之一（47.8%），對美輸出也超過國內貿易總值的四分之一（25.4%）。然而，同時期智利自英輸入卻已下降至智利貿易總值約十分之一（10.4%），對英輸出更下滑至智利貿易總值的 5.8%。

銅礦業為主。與一次大戰以前為掌控硝石礦業與農產品出口海運的英商，多半聚集於港市--瓦爾帕萊索形成明顯對比。1920 年代，智利硝石礦業逐年衰退，銅礦業成為智利的重要經濟部門。由於美國為智利銅礦的主要出口市場，而多數智利銅礦公司亦由美商掌控，使美國資本與生產設備在智利的地位也因此更加穩固（Barton 2000, 240, 244）。

1924 年，智利因持續惡化的通膨問題，直接衝擊受薪工人階級的生計，導致國內工運示威頻繁。自由派的 Arturo Alessandri Palma 總統與由保守派掌控的國會，彼此因處理國內工運與社會福利問題立場迥異，陷入政爭僵局。同年 9 月，軍方介入，發動政變，軍事執政團成為新政局背後的主導勢力（Skidmore and Smith 2005, 118）。1925 年 7-10 月，軍事執政團為解決國內嚴重通膨問題，穩定國內經濟，特別邀請美國「Kemmerer 顧問團」（The Kemmerer Mission）¹⁸ 赴智利協助政府解決國內貨幣危機，並為智利的貨幣與金融改革，提供具體建議。

「Kemmerer 顧問團」提出兩大改革方案，即：（1）貨幣與金融業改革。包括建立中央銀行、實行金本位制（gold standard）¹⁹、引進一般金融、可轉讓投資工具（negotiable instruments）與商業證券制度；（2）財政改革。包括：重訂財政程序，維持政府預算平衡、裁減政府員額、降低行政首長違反預算案的能力。但大幅增加其相對於立法機關的財政權、設置審計長（contraloría）監督中央銀行、更

¹⁸ 由普林斯敦大學經濟與金融學系教授，Edwin Walter Kemmerer（1875-1945）所主持的「Kemmerer 顧問團」，係一中立的專業顧問團體。它並不隸屬美國任何政府或企業機構，除了經濟、金融、財政或工程等專長的學者外，該顧問團成員也不乏來自政府與企業界的專家，但基於 Kemmerer 教授嚴守專業中立的諮詢原則，「Kemmerer 顧問團」接受國外政府的邀請時，雖然都會知會美國國務院，不過由於顧問團的政策診斷、諮詢與建議，多半都能秉持專業、客觀與中立的精神，針對邀請國實際的需要，提供中肯的政策建言。因此其良好的專業諮詢信譽，使「Kemmerer 顧問團」成為當時許多國家相當倚重的國外專業諮詢團體，包括：南美洲的哥倫比亞、智利、厄瓜多爾、玻利維亞、秘魯、中美洲的墨西哥、瓜地馬拉與南非、波蘭、中國及土耳其等，均曾邀請「Kemmerer 顧問團」訪問，為其提供金融貨幣政策的改革建言（Drake 1989, 1, 9-10, 89）。

¹⁹ 金本位制度主要流行於 19 世紀中葉至 1914 年，在該制度之下作為交換媒介及價值標準的本位貨幣，是與一定量的金維持等價的關係，而有關本位貨幣的全套規定，包括重量、成色、形狀、鑄造、發行、兌換與其他貨幣的兌換比率、發行準備等規定，都是金本位制度的重要內涵（李榮謙 1998, 27）。

改稅制，重組國內稅務局（Bureau of Internal Taxes）、改善關稅管理制度與善用國外資本，鼓勵發行公債等，藉以發展國家經濟等措施（Drake 1989, 92-107）。

由於當時足以左右智利政局的軍事領導人，Carlos Ibáñez del Campo希望藉由美國「Kemmerer顧問團」的改革方案，改善智利的徵稅能力並吸引大量外國資本，尤其是美國資本，以儘速達成解決國內經濟危機的目標。因此，1925年智利在頒布新憲法，結束1891-1925年間以議會為核心的政府體制，並重新樹立以實權總統為核心的總統制時（Remmer 1977），也將「Kemmerer顧問團」提出的多數改革建議，納入新憲及相關金融與行政改革法案之中。²⁰

隨著智利金融與行政制度的「Kemmerer化」，許多美式制度的設計得以透過這種非強制性的方式，在智利落地生根。而智利於「Kemmerer顧問團」造訪後進行的一系列改革，亦使智利對於外國投資者的吸引力大增，美國資本對智利的直間接投資，也跟著明顯增加。直到1930年，美國投資者在智利的投資總額，已從1914年的1億8千1百萬美元，增加為7億1百萬美元，占智利外國投資者中的第一位。大量流入的國外金融資本不但加快智利整合進入全球經濟的速度，同時也使美國能將過去對外經濟依附英國的智利，拉往依賴美國的發展軌道，並在智利的國家機關依靠美國資助漸增之際，加大對智利政府的影響（Drake 1989, 13, 76-80, 88, 110）。

1927-1931年，Carlos Ibáñez總統掌權實施軍事統治期間，由於Ibáñez政府希望藉由大量引進外國資本特別是美國資本，資助政府部門與國內基礎建設支出的擴張，以促進國內工業發展。因此，智利經濟雖未擺脫依賴出口礦產與原物料，並由國家維持自由貿易秩序和徵收進出口稅，以支應國家財政需求的結構。但Ibáñez總統任內企圖運用關稅、信用貸款、稅賦與行政政策，推動國內的工業化，並鼓勵都市上層階級利益發展的「舉債式成長」（debt-led growth）模式，卻為世界經濟大恐慌爆發後，智利國家經濟計畫與國家資本主義的發展，以及後續積極

²⁰ 事實上，1925年3月20日，原先避居歐洲的Arturo Alessandri Palma總統雖已返國復職，但軍方卻仍掌握政府的重要決策權。為了迫使Alessandri總統遵照「Kemmerer顧問團」有關建立中央銀行及改革貨幣制度的建議，軍方甚至曾發出最後通牒，要求Alessandri總統簽署相關法令（Haring 1931, 12-14）。

推動的「進口替代工業化」(import-substitution industrialization, ISI) 策略，奠定基礎 (Kay 1979, 265-266; Drake 1989, 108-110, 113-114)。

1930 年代，受全球經濟大恐慌的衝擊，智利的國外資本源頭枯竭，國內出口盈餘從 1929 年時的 2 億 7 千 7 百 40 萬美元，大幅銳減為 1932 年的 3 千 4 百 10 萬美元 (Kofas 2002, 92)。嚴峻的經濟情勢，使政府財政無法繼續支應社會安全與公共建設計畫，失業率遽增，政府不但無力解決，同時也難以遏止貪腐情況的加重。1931 年 7 月，Ibáñez 總統眼見無力控制國內大規模的罷工示威運動，只能被迫辭職並流亡至阿根廷 (Pike 1963, 198-199)。

1931 年 7 月至 1932 年 12 月，智利國內在經過一連串的政治與社會動盪後，由右派的保守、自由與右翼激進政黨支持的文人總統候選人 Arturo Alessandri Palma，在 1932 年 12 月 24 日，二度出任總統。由於在 Alessandri 總統上任前後，智利過去立基於自由貿易與「夜警國家」(night watchman state) 的自由經濟模式，已因經濟大恐慌的劇烈衝擊無以為繼。

因此，在國內各界普遍希望以國家干預、工業化與適當的經濟民族主義等措施，因應大恐慌帶來的經濟災難時，採取「進口替代工業化策略」，透過擴大內需與關稅保護，維護國內產業利益，並提供適當的福利措施，使 Alessandri 總統可同時兼顧勞工階級與國內外資本家利益的作法，很快成為其爭取政治支持，以圖再度執政的可行方案。而此項決定也揭開了智利在 1931-1952 年，實施「進口替代工業化」的序幕 (Drake 1993, 96-97; Silva 1996, 30-31)。

不過，代表傳統精英利益的 Alessandri 政府，並未因國內經濟民族主義的呼聲與對國內產業的保護立場，改變過去智利的親美政策。相反的，在當時美國總統 Franklin D. Roosevelt (1933-1945 年) 倡言睦鄰政策 (Good Neighbor Policy) 時期，Alessandri 政府不但迎合境內美國銅礦公司的需求 (例如知名的「大採礦業者，*Gran Minería*」²¹--Anaconda 與 Kennecott 兩家美商礦業公司)，同時亦將政府得自硝石礦出口的盈餘，用來償還 1932-1935 年曾中止償還的部分外債。

²¹ 智利當地所謂銅礦的「大採礦業者」係指高度機械化，且每年銅礦產量至少 7 萬 5 千公噸的礦業主。1960 年代，這些大採礦業者的產量已達智利銅礦總產量的 85-90% (Baklanoff 1975, 64)。

再加上，Alessandri政府拒絕了國內民族主義者提出，包括：希望政府收回美國經營不善的「智利電力公司」（Chilean Electric Company），並爭取降低美國債券的展延償還利率，實施有利於「進口替代工業」發展的匯率制度，與反對美國亟欲從智利汲取美元的意圖等要求，均使初啓「進口替代工業化」的智利，始終難以擺脫對美國的依賴（Drake 1993, 98-99; Kofas 2002, 92）。

1938年智利舉行總統大選，左派「人民陣線」（Popular Front）（由激進黨、社會黨與共產黨組成）推出的總統候選人Pedro Aguirre Cerda，取代了Alessandri政府代表的保守勢力，贏得總統大選。由於當時智利遭逢經濟大恐慌的衝擊，包括：工人階級激進主義抬頭、工會勢力趁勢崛起和擴張、中產階級對現代化的渴望與Alessandri政府對工運及學運的血腥鎮壓等因素，均直接促成廣大選民對左派政黨的青睞，因而開啓了1938-1952年，智利接連三位左派激進黨總統執政15年的政治新局。

儘管，Aguirre Cerda總統上任後，力行「改革發展主義」（reformist developmentalism），強調振興國家經濟，引進社會改革，支持強大集權的工會運動，用以反制傳統的保守菁英勢力。不過在人民陣線執政期間，政府企圖以高稅率、赤字融資與輸出入銀行貸款，資助國營企業，兌現激進黨追求智利更高自主性承諾的同時，反而進一步加深智利的對美依賴（Whitaker 1976, 150-152; Kofas 2002, 92-93）。

1930年代末期，美國公司已大致掌控了作為智利政府歲入主要來源的銅礦業，並在智利國內其他產業的發展裡開始扮演重要角色。此外，美國人手中更握有智利的大批債券，而在外貿上也成為智利最重要的貿易夥伴。二次大戰爆發後，歐洲市場隨之關閉，美國已成智利大宗產品、硝石與銅礦出口的主要市場。尤其，在亟需貸款克服短期經濟困境與資助國內發展計畫之際，美國亦為智利向外尋求大筆資金挹注的唯一可靠來源。

1940年代，智利與美國彼此間緊密的經濟與金融聯繫，使美國國務院能利用有條件的援助，要求智利保障美國公司在智利的利益，甚至影響智利的國內政治與對外政策。反過來，對執政的歷任激進黨總統而言，美國對於國內事件的反應，

在政府急待金援之際，亦成爲左右執政者政策方向的重要變數（Barnard 1981, 349）。

二次戰後美國、IMF與世界銀行對智利金融-政治發展的影響。1944年7月，二次大戰接近尾聲之前，以美英爲首的45國政府代表，齊聚美國新罕布夏州（New Hampshire）的布雷頓森林召開「聯合國通貨與金融會議」（United Nations Monetary and Financial Conference），開始著手規劃戰後的國際貨幣秩序。²²鑒於1930年代大蕭條時期，各國紛以限制進口、管制黃金及外匯的流動與貨幣貶值等，「以鄰爲壑」（beggar-thy-neighbor）的限制政策，企圖保護本國經濟，因而造成世界貿易、產出、就業機會與各國經濟生活水準嚴重下滑的災難性後果。

在布雷頓森林會議上，美英兩大同盟國倡議戰爭結束後，應設立一常設機構--即IMF，執行包括：促進各國在國際貨幣領域的合作、擴大國際貿易與其平衡發展、穩定匯率，避免競爭性通貨貶值、建立經常性交易的多邊支付體系，取消阻礙國際貿易發展的外匯限制與向成員國提供暫時性普通資金，避免各國在糾正本國國際收支失衡問題時，採取損及本國與國際繁榮的措施。達成縮短成員國國際收支失衡的時間，以減輕各國國際收支失衡程度等，穩定國際貨幣秩序的重要功能（Clift編 2004，8-11）。

此外，爲協助二次大戰期間，受戰爭重創的國家儘速重建與復原。布雷頓森林會議也一併討論「國際復興開發銀行」（International Bank for Reconstruction and Development, IBRD）的設立，希望藉此爲需要援助的國家，提供建設國內基礎設施的融資服務，以促進國家的長期經濟發展，協助減輕世界的貧困問題。1944年7月22日，會議結束後，各國與會代表通過了《聯合國貨幣金融會議最後決定書》與《國際貨幣基金組織協定》（*Articles of Agreement of the International Monetary Fund*）及《國際復興開發銀行協定》（*Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development*）兩項附件，合稱《布雷頓森林協定》（*Bretton Woods Agreements*）。

至1945年12月31日，祕魯、墨西哥與智利簽署協定爲止，由於加入協定的

²² IMF, "IMF Chronology," <http://www.imf.org/external/np/exr/chron/chron.asp> (August 28, 2006).

首批 29 個成員國，所認繳的股份已達 70 多億美元，占協定最初份額規定的 80%，IMF與IBRD得以正式成立。1946年6月25日，世界銀行(World Bank)(係以IBRD為組成核心)開始正式營運(Clift編 2004, 12; 何曼青、馬仁真編著 2004, 2-6)。²³同年(1946年)10月14日，在最後一位激進黨人總統Gabriel González Videla任內(1946-1952年)，智利成為首批向世界銀行提出貸款申請的國家。²⁴

由於自1940年以降，智利國內通膨問題，開始不斷惡化。若以1940年的生活成本指數(the cost of living index)為100計算，1945年時該指數已升高至205，而接下來的10年，更一路竄升至2,887。1955年時，若改以消費者物價指數(consumer price index)計算，當年指數42(以1958年為100)，至1963年時，也同樣大幅上漲至205。智利通膨問題的惡化，實與二次戰後，國家期望全力邁向發展之路的主流政策思維息息相關。

在當時「發展」的唯一標準，即為「經濟發展」，「工業化」則係經濟發展的核心。面臨智利本身缺乏足夠工業化資本的限制，激進黨政府只能繼續經由增加貨幣供給與轉向國外借貸的方式，來彌補工業化發展的資金缺口，這也使得智利始終無法擺脫過去以高通膨換取工業化發展的模式(Whitaker 1976, 291-292)。IMF及世界銀行成立後，智利政府除向美國借貸的管道之外，雖又增加了另外兩個重要的發展資本來源，但反觀國際勢力(尤其是美國)，則因此多出更多權力槓桿，來影響智利國內的政策走向(Skidmore and Smith 2005, 122)。

1948年3月，智利在向IBRD提出貸款申請(1946年10月)一度被否決後，成為拉美地區首次接受IBRD貸款的國家。González Videla政府為了獲得IBRD的貸款，同意IBRD所開出的一系列條件。包括以國家力量強化私部門、償還過去積欠的外債與調整匯率等。此外，González Videla政府也承受了來自美國Truman政府(1945-1953年)、多國銀行與Kennecott及Anaconda兩家美商銅礦公司的壓力，希

²³ IMF, "IMF Chronology.>"; World Bank, "The World Bank Group Historical Chronology," http://siteresources.worldbank.org/EXTARCHIVES/Resources/World_Bank_Group_Historical_Chronology_19944_2005_.pdf (August 29, 2006).

²⁴ 首批向世界銀行申請貸款的國家，除智利外尚有捷克斯洛伐克、丹麥、法國、盧森堡與波蘭。World Bank, "The World Bank Group Historical Chronology."

望智利政府能對外資讓步，壓制國內工會勢力，在國內外採取堅定的反共政策（Kofas 2002, 97-98）。

1952年9月，Carlos Ibáñez del Campo將軍再度出馬競選總統。儘管欠缺主要政治勢力、國會與政黨組織的強力支持，但憑藉著迎合中間偏右團體的民粹訴求，以及左派政黨分裂的有利情勢，Carlos Ibáñez將軍順利贏得總統大選，二度出任智利總統。Ibáñez總統第二次主政（1952-1958年）時深知，以當時國內高通膨的經濟情勢，要想藉由對外融資及舉債方式遂行國家工業化的目標，勢必要與美國和國際金融機構採取合作立場。

1955年，智利陷入惡性通膨，隔年（1956年），IMF向智利提出其所支持的穩定計畫，迫使Ibáñez政府不得不遵行計畫建議的嚴格緊縮政策，廣大的勞工與中下階級承受穩定計畫的衝擊最劇。IMF的介入雖成功降低了國內通膨，但該項計畫卻也同時加深智利對國外貸款及投資的依賴。儘管大批來自美國、IMF與IBRD的貸款，經由國家的分配，加大了國家在國內外企業間所扮演的經濟角色。不過由於這些資本多半並未用於能夠增進智利經濟多樣化，藉此提升智利自立更生能力的投資。

因此，Ibáñez政府所採取的「赤字融資」（deficit financing）以及「舉債式成長」的政策，不但進一步使智利緊密併入美國的經濟勢力之中，同時也使國內左派反對勢力得以在勞工與中下階層，普遍因嚴重通膨與社會問題加劇，致使不滿情緒日益高漲的政治環境下重新集結。1953年2月，由中間派與左派工會合組的「智利中央工人聯盟」（Central Unica de Trabajadores de Chile, CUT），因而成爲日後Salvador Allende Gossens籌組左派「人民行動陣線」（Frente Revolucionario de Acción Popular, FRAP）聯盟時的重要支持基礎（Kofas 2002, 109-110）。

1958年的總統大選，智利出現重大的政治重組（political realignment）現象，各種政治勢力首次明顯依不同階級界線彼此結合，因而產生三股逕渭分明的政治力量。分別是代表右派自由黨與保守黨的Jorge Alessandri Rodríguez（前總統Arturo Alessandri Palma的兒子）、代表中間勢力，由Eduardo Frei Montalva領導的基督教民主黨（Partido Demócrata Cristiano, PDC）與Salvador Allende Gossens所領導的左

派人民行動陣線。儘管因有不少農民轉而支持基督教民主黨與人民行動陣線，使右派保守勢力支持度大幅下滑，但在智利工業聯盟（Sociedad de Fomento Fabril, SOFOFA or SFF）與國內大企業等資產階級強力支持下，Jorge Alessandri最後仍以總得票率 31.6%，3 萬票的些微差距勝選（Kofas 1999, 104; Oppenheim 1993, 22-23; Stalling 1978, 78-79; Skidmore and Smith 2005, 123）。²⁵

由於智利自 1956 年開始接受IMF提供的穩定計畫後，國家即必須仰賴IMF與美國財政部的「借款預約信用基金」（Stand-by Arrangement Fund）²⁶，才能應付其收支平衡的赤字問題。針對國內經濟問題的解決，Jorge Alessandri政府自然得承受來自美國政府、IMF與世界銀行的壓力（Kofas 1999, 104-106）。

1958 年 11 月，Jorge Alessandri政府向國會提出經濟穩定²⁷方案，包括：（1）根據生產力，而非通膨率來調高工資；（2）以降低財政支出與獲取國外貸款來消除財政赤字；（3）建立單一固定匯率（a single fixed exchange rate）及解除外貿管制和（4）除維持課稅與進口稅的寬減額度，藉此增加私部門的投資外，將解除國家對國內外資本的管制。Jorge Alessandri政府所提出的穩定計畫，由於直接犧牲了工人階級的利益，因此遭到左派政黨的強烈反對，並發起一連串工運抵制（Stalling 1978, 82-84）。

不過，由於當時正處美蘇冷戰的高峰，美國Eisenhower政府（1953-1961年）爲了在南美洲貫徹全面圍堵（containment）共產勢力擴張的全球戰略布局，便希

²⁵ 另外兩位主要總統候選人及其得票率分別爲：Salvador Allende的 28.9%與Eduardo Frei的 20.7%。

²⁶ IMF爲因應會員國各種不同情況的融資需要，設立兩種型態的融資辦法，其一是一般性資源的融資，另一則是經核准的融資。預約協定方式係屬一般性資源的融資，這類規定通常會賦予會員國在規定期間內取得特定數額資金的權利。會員國取得資金係按季進行，而且他們的再取得是有條件的，必須符合績效標準。績效標準通常包括信用政策、政府或公共部門的借款要求、貿易及支付限制、對外借款，以及國際準備的水準。若績效未達規定的標準，唯有當基金和會員國達成繼續取得的共識，才可以繼續取得。預約協定傳統上約定的期間爲 12-18 個月（可延至三年），而且償還必須在取得後的 3 1/4 至 5 年內完成（孫義宣、李榮謙編著 1999, 152-153）。

²⁷ 「經濟穩定化」（economic stabilization）政策，主要是指降低國內通膨，減少外貿逆差，削減政府赤字等短期措施。它與「結構調整」（structural adjustment）政策不同之處，在於結構調整期望透過一系列精心設計的措施，達成經濟運作上的競爭性。其具體的辦法包括，貿易自由化、開放價格、稅制改革與私有化等方式（Przeworski 1991, 144）。

望經由援助Jorge Alessandri政府（1958-1964年），來防止人民行動陣線等左派勢力的擴張，並換取智利對美國反共政策的堅定支持。而IMF與世界銀行對智利一系列的貸款計畫，也成為美國支持智利右派政府的一環。

1959年1月，古巴共黨革命成功，加深美國Eisenhower政府對以軍經援助，支持Jorge Alessandri右派保守政府的信念。同年（1959年）6月，Jorge Alessandri政府再次簽下IMF的借款預約信用計畫，基督教民主黨與社會黨人將Jorge Alessandri政府此舉，視為賣國行爲。反對黨指控IMF無疑就是美國政府的延伸，而智利必須遵循IMF貸款許多嚴格的附帶條件，實等同容許美國對智利的生產及貿易活動進行支配（Kofas 1999, 104-107）。

就在智利國內激進與民族主義日益高漲之際，甫上任的美國Kennedy政府（1961-1963年），便於1961年3月13日，公開揭示美國會在中南美區域執行一項同時涵蓋政治、經濟與安全措施的「進步聯盟」（Alliance for Progress）²⁸計畫，以遏止區域內共黨勢力的擴張（Lowenthal 1990, 31）。而早在同年（1961年）1月，Jorge Alessandri政府便已提出「十年發展計畫」（Ten-Year Development Plan, 1961-1971年），希望藉此挽回右派政府無力解決國內經濟問題，致使選票基礎不斷流失的頹勢。

由於該計畫的提出呼應了美國執行「進步聯盟」計畫的需求，而美、智兩國間既有的密切政經關係，亦使美國無法坐視智利國內左派勢力的坐大。因此智利很快就成為美國在該區域內，為展現貫徹「進步聯盟」計畫決心，而給予最多援助的樣板個案（Kofas 1999, 113; Sigmund 1993, 15-16）。

從1959年前半年至1961年後半年，智利由於Jorge Alessandri政府對進口管制的解除，進口量迅速增加大約86%。然而同時期出口卻只有小幅成長，貿易平

²⁸ 1961年8月，在烏拉圭南部Punta del Este舉行的美洲會議（inter-American conference）中，美國與22個拉美國家正式簽訂該計畫的憲章，希望能使區域內的國家，每年平均國民所得增加2.5%，並推動建立民主政府，促進所得分配更加平均，實行土地改革與其他相關經濟及社會改革等計畫。簽署該憲章的所有拉美國家，宣稱將在十年內投資800億美元，而美國將保證或提供其中200億美元的資金，用以執行該項計畫。“Alliance for Progress,” *The Columbia Encyclopedia*, sixth ed. 2001-05, <http://www.bartleby.com/65/al/AlliancPro.html> (September 7, 2006).

衡出現鉅額赤字，再加上採取 1 美元兌換 1.05 智利幣的固定匯率制度。短期投機性資本在政府解除資本進出管制，而外匯存底消失後，成爲重要資金來源，市場預期貨幣貶值的可能性大幅增加。

1961 年 12 月底，Jorge Alessandri 政府面臨此項危機，只能關閉所有外匯交易，並恢復許多管制措施。美國政府與 IMF 向 Jorge Alessandri 政府施壓，要求讓智利幣貶值，但對於積欠大筆外債的產業人士而言，卻十分反對可能造成其償債成本上升的貶值決定。另外，對廣大的受薪勞工而言，貶值造成加速國內通膨上升的結果，亦會直接衝擊生計。面對各方壓力，Jorge Alessandri 政府無力因應，最後只能在 1962 年 10 月 10 日，宣布讓智利幣匯率浮動，等同實質任其貶值（Stalling 1978, 88-89）。

1961-1962 年智利爆發的外匯危機，使右派政府經濟穩定路線已走到盡頭。面對智利國內左派共黨勢力的抬頭，倡議以介於右派自由放任的資本主義與左派社會主義間的第三條路--「自由革命」（Revolution in Liberty），來推動結構改革的反共基督教民主黨領袖 Eduardo Frei，就成爲美國 Johnson 政府（1963-1969 年）與智利右派政黨，繼續貫徹壓制國內左派勢力的次佳支持選項。

1964 年，在美國「中央情報局」（Central Intelligence Agency, CIA）暗中經援 2 百 60 萬至 3 百萬美元，進行反人民行動陣線計畫與智利中間偏右政黨的幫助下，基督教民主黨的總統候選人 Eduardo Frei 以 56.6% 的絕對多數選票，成功擊敗得票率 38.5% 的人民行動陣線總統候選人 Salvador Allende，代表中間派執政（Oppenheim 1993, 24-25; Kofas 1999, 122-123; 2002, 154-155）。

Frei 政府雖然一開始受到美國與智利保守菁英的支持，但後來美國傾向支持 IMF 要求智利採行貨幣主義政策，以及不認爲智利有進行大幅改變必要的政策立場，均直接損及 Frei 政府改革政策的推行。由於，華盛頓方面和多國銀行所建議的授信、財政、貿易與勞工政策，多半都與 Frei 政府設定的改革議程相衝突。因此，國際金融機構與智利保守菁英的反對，最後反倒成爲 Frei 政府無法如願推動智利社經變革的重大阻礙（Kofas 2002, 153）。

儘管，Frei 政府執政期間，曾爲兌現執政初期的改革承諾，而先後與握有國

內最大礦場的美國銅礦公司達成協定，買下Kennecott銅礦公司的El Teniente礦場、Anaconda銅礦集團的El Salvador及Chuquicamata礦場 51%的股權及該公司Exotica礦場 25%的股權，與Cerro銅礦公司Rio Blanco礦場 30%的股權，完成銅礦產業智利化的政策目標（Baklanoff 1975, 76）。1967年更通過了《農業改革法》（*Agrarian Reform Law*），進行土地改革，幫助國內部分農民取得耕地，以緩解社會因高失業率與貧富差距加大，而日漸升高的不滿。

但至1968年Frei政府執政後期，智利通膨情勢再度惡化，經濟生產降低，同時農業改革計畫的執行亦不如預期。1961-1970年，智利由於美國「進步聯盟」計畫的支持，其每人接受的平均援助，已居拉美各國之冠，總金額高達7億2千萬美元。1970年，智利的公共與私人外債，若以每人平均數額計算，已名列世界負債最高的國家之一（每人平均負債300美元，負債總額約31億美元）（Oppenheim 1993, 26-27; Kofas 2002, 181）。

簡言之，智利在Frei政府執政後期，不但未因基督教民主黨政府推行的溫和結構改革，擺脫國內高失業率、高通膨率與對外依賴的經濟體質。反倒是在進口高度仰賴美國（尤其是資本財方面），且大肆向美國舉債以支應國內經濟發展需求的模式下，使美國對智利國內金融與經濟政策的影響力變得更為強大（Roxborough, O'Brien, and Roddick 1977, 53-54）。

以1964年11月，Frei政府執政之初所設定的改革標準衡量，它並未真正解決改革計畫中所確認的結構性問題。除國內保守團體的龐大壓力外，外國公司、華盛頓當局與多國銀行，利用智利高度依賴國外借貸與直接投資刺激短期經濟的需要為影響槓桿，迫使Frei政府不致因改革而偏離其所設下的政策限制太遠，應該也是最後造成Frei政府改革難有重大進展的主因之一（Kofas 2002, 171）。

第二節 智利國內金融-政治過程的制度演變

從「議會共和」重返「總統制」--1925年憲法的產生。1920年代早期，智利所採用的憲政制度設計，係沿襲自1833年José Joaquín Prieto Vial總統（1831-1841年）任內，制定頒行的總統制憲法。在行政、立法與司法三權分立的

設計下，總統獨享行政權，其選任方式採間接選舉，任期五年，連選得連任一次。下設國家政務委員會（The Council of State），負責佐理總統施政。立法機關為兩院制，眾議院（The Chamber of Deputies）議員經由普選產生，任期3年。參議院（The Senate）議員則經間接選舉產生，任期9年。國家採中央集權制，各省與地方行政首長均由總統指派出任，在地方上作為總統的直接代表（Mamalakis 1989, 4-5）。

1860年代末以前，由Diego Portales領導保守黨人立下的憲政制度，主要係以強勢總統為中心的「獨裁共和」（Autocratic Republic, 1830-1871年）體制。它高度威權及層級節制的制度安排，基本上反映了當時主導政局的保守寡頭團體對於維持國內政治安定的共識。行政部門因此成為政府制度的核心，而國會即使在制度設計上仍享有重要的剩餘權力（如在每年預算及軍隊的規模與配置等特定政策領域，有批准或否決法案的權力），但在實際運作時，則難與行政權匹敵。1871年，自由派總統Federico Erafazuriz Zañartu贏得總統大選後，智利開始進入國會權力經由憲政變革擴張的「自由共和」（Liberal Republic, 1871-1891年）時期（Tapia-Videla 1977, 455-456）。從限制總統連任（1871年）、改變選舉程序，減低行政權的影響（1874年）到利用投票譴責等措施，國會在1833年憲法的強勢總統體制下，卻出現企圖朝議會制邏輯運作的發展趨勢（Collier 1993, 9-10）。

1886-1891年，José Manuel Balmaceda總統執政期間，國會與總統因彼此立場與利益針鋒相對，雙方對峙態勢日益升高。Balmaceda總統希望能夠重新樹立昔日保守黨人執政時期的強勢總統地位，包括總統控制選舉機制、採用強勢及民族主義的經濟政策以及強化工業發展的執政方向等，由於這些主張均與國會多數黨聯盟及其背後支持團體（主要為傳統地主貴族、英國硝石礦商與新興金融寡頭勢力）的利益，存有嚴重衝突。致使國會派於1891年，發動血腥內戰，推翻Balmaceda政府，而智利總統的權威也在國家進入「議會共和」（Parliamentary Republic, 1891-1924年）時期後，出現幾近消失的現象（Tapia-Videla 1977, 456-457）。

「議會共和」時期，國會成為智利憲政運作的核心場域，由於總統所代表的行政權在此時期必須在多黨林立的國會內，尋求結盟與聯合才能順利執政。因此行

政部門在充滿妥協的政治現實中，常因這些臨時且隨時可能變節之政治聯盟的改組，而無法發揮執政的決斷力與回應力。此外，內閣更替過於頻繁，亦成爲「議會共和」時期智利政局穩定的最大危機（Blakemore 1993, 57; Tapia-Videla 1977, 457）。²⁹

1920年代，作爲智利經濟命脈的硝石礦業因化學合成硝石量產的衝擊，而瀕臨崩潰。國內陷入嚴重經濟危機，「議會共和」政府無法解決因此引發的一連串政治與社會問題。國內右派政黨批評現有體制縱容貪腐且過度民主，而中間及左派政黨亦對政府無力解決危機大加撻伐。代表「自由聯盟」（Liberal Alliance）（包括左翼自由黨、激進黨與民主黨）執政的Arturo Alessandri Palma總統，面對來自國會強大保守力量的反對，希望能藉這個有利的政治情勢，推動社會、政治與憲政變革，強化總統權力，以化解政治僵局。1924年3月，Arturo Alessandri Palma總統引入軍方力量，介入國會大選。9月5日與隔年（1925年）1月23日，歷經軍方發動的二次政變，Arturo Alessandri Palma總統在Carlos Ibáñez del Campo上校之軍事執政團的支持下，返國復職，並在1925年9月18日，頒布新憲法，實現他在1920年剛上任時，提出的改革承諾（Valenzuela 1999, 199; Nunn 1967, 1-21）。

1925年憲法的施行直至1973年Augusto Pinochet Ugarte將軍政變上台後，才告終止。該憲法的設計，主要是想在1830年代的「威權國家」與1891-1924年的「議會共和」體制兩個極端間，尋找一個理想的平衡點。基於典型權力分立的概念，使總統代表的行政權，在正式制度的設計中享有優勢地位（Tapia-Videla 1977, 458-459）。

新憲法的主要變革包括：（1）總統的產生方式與任期。總統改由全民普選，以獲得絕對多數選票者爲當選，若沒有任何總統候選人獲票過半，國會將由得票最多的兩位總統候選人中，以無記名投票方式，由獲得絕對多數選票者出任總統，總統任期延長爲6年，不得連任。（2）國會議員任期的改變。眾議院議員任期延

²⁹ 從1831-1886年，這55年間，智利出現過31任內閣，但是在「議會共和」時期（1891-1924年）的33年間，智利的內閣更迭卻多達121次，總計更替過的閣員亦高達530位，每任內閣的平均壽命僅三個月（Tapia-Videla 1977, 457; Sáez著1998, 52）。

長為 4 年，參議員任期減為 8 年，每 4 年改選 1/2。（3）行政-立法關係的改變。國會不再擁有以譴責案迫使內閣閣員去職的權力；特定法案必須每年定期經過國會批准的規定受到限縮，改為僅預算案必須每年審議，且在特定情況下將自動生效，國會無法延遲預算案的通過；國會議員不得再兼任閣員；參眾兩院必須以 2/3 的多數，方能推翻總統的否決案。（4）專屬行政部門的立法提案權。包括依據《基本預算法》（*General Law of the Budget*）提出增加預算案、提出關於更動國家政治或行政部門、設立新公共部門與增加公務員薪資案等（Gil 1966, 88-92; Mainwaring and Shugart, 1997, 444-445）。

若僅從 1925 年憲法的制度設計來看，這部新憲法已使總統權力近似「合法獨裁」的地步。但從日後Frei總統與Allende總統執政時期，諸多政策改革仍難以推展的經驗得知，1925 年憲法至少因為以下三項因素，使正式制度中的強勢總統，在實際憲政運作裡，依然難以推動劇烈與快速的政策變革，這些原因包括：

一、總統與國會選舉週期不同，造成任何總統候選人想推動實質改革前，都必須先贏得總統大選與接下來的國會大選（有時可能相隔數年）兩次選舉，以便為自己及在國會中的所屬政黨（聯盟）創造有利的政策改革環境。如果其所屬政黨（聯盟）敗選，總統就必須處理在國會中的各政黨，並嘗試取得或保有政黨集團的支持。這種聯盟變動的模式，往往也會對實際政策的取向，產生深遠影響。

二、國會議員採「開放名單比例代表制」（Open-List Proportional Representation），強化了政黨體系的分化與國會的不穩定。長遠來看，歷任政府均受到這種不穩定聯盟模式的影響，而使政府計畫難以維持凝聚力。此一長期存在的制度影響，最後更進一步使制度陷入僵化。此外，在「開放名單比例代表制」下，由於候選人在名單中的排名係依個人得票率決定，因此候選人不但要與其他政黨的候選人競爭，同時也要與同黨候選人競爭。

此時，如果候選人能夠採取務實的訴求、提供公共財與某種意識型態，不但可以區隔自己與其他政黨候選人，同時也能凸顯本身與同黨其他候選人的差異。鑒於現任議員往往有較多管道，掌握恩庇資源的分配，所以一旦改革可能損及現任議員在既存制度下，分配恩庇資源的能力時，要這些議員主動放棄能夠助其連

任的優勢轉而支持改革，將會十分困難（Geddes 1994, 114）。

三、由於憲法賦予國會在任何總統候選人於全民普選中，均無法獲得絕對多數選票的情況下，選出總統的權力。因此使未獲絕對多數選票的總統候選人，被迫必須依賴國會政黨的支持，而國會中的不同政黨也會藉此管道，影響重大的政策議題或對官僚進行控制（Tapia-Videla 1977, 459-460）。

儘管 1925 年憲法使總統在推動政策改革時，仍必須面對來自國會與不同政黨的否決力量。但與過去「議會共和」時期相比，「行政場域」已取代「議會場域」，成為新的憲政運作核心。隨著智利再度確立強勢總統的憲政運作架構，同時經由美國「Kemmerer顧問團」的建議與軍事執政團的強力支持，智利政府也在 1925 年憲法頒布的同一年再度採行金本位制，並設置中央銀行與銀行監理機構，開啓國家建立正式貨幣控制體系的新局面（Hastings 1993a, 89）。

1925 年憲政架構下的金融-政治過程與金融壓抑體系的形成。1925 年以前，智利國內的正式金融制度主要依據 1860 年批准的《基本金融法》（*The General Banking Law*）建立。儘管 1855 年政府即設立國家抵押銀行（the state mortgage bank）介入國內的金融活動，但其貸款項目卻僅限於提供地主升級農業灌溉系統的所需資本（Hastings 1993b, 202）。由於 1860 年智利政府頒行的《基本金融法》，係由當時力倡「自由金融」思潮的智利大學（University of Chile）法籍教授，Jean Gustave Courcelle Seneuil 設計。其立法目的主要在發展一個對銀行限制最少，且由私人銀行提供經濟所需之可兌換票券（convertible notes）的自由金融體系（Briones and Villela 2006, 7; Kinley 1914, 170）。

1878 年受到兩前年（1876 年），英國倫敦信用緊縮（credit crunch）效應的波及，智利國內最大的銀行--「智利國家銀行」（The Banco Nacional de Chile）爆發擠兌事件，致使政府一度宣布暫時中止票券兌換。1880 年，國家開始發行不可兌換票券與法定貨幣，並且迅速成為主要的發行者。1895 年，智利首度實施金本位制，規定銀行券的價值必須依照所存黃金來決定。1898 年，國內授信與金融再度陷入困境，導致嚴重通貨緊縮，新一波的銀行擠兌爆發後，政府再度以停止兌換所有票券的方式解決，並宣布禁止私人銀行發行銀行券，國家至此才開始壟斷

銀行券的發行，開啓國內的新貨幣體制（Briones and Vilella 2006, 7-8; Hastings 1993a, 89）。

1925年以總統為核心的憲法實施後，國家更進一步經由中央銀行的設立，控制全國的金融財政體系。中央銀行設立之初，定位為半公共機構（semi-public institution），由政府、商業銀行與一般大眾共有，其決策理事會（Board of Directors）的成員由15人組成，³⁰並授予單獨發行貨幣的權利。同時，其獨立監督機構，亦肩負檢查與管制銀行業務的任務（Hastings 1993a, 89-90）。1920年代，除了國家對國內貨幣金融體系管制的增加外，智利國內資本市場的發展，也有顯著的進展。其中包括商業銀行、兩個證券交易市場、統一外匯市場、長期國庫券與長期抵押債券的發行等。當時，智利國內與國際資本市場的整合程度，甚至要比1990年代初時還高，而商業銀行僅限於短期借貸，抵押銀行則可進行長期放貸（Cuadra and Valdes-Prieto 1992, 69, 71）。

1930年代經濟大恐慌時期，國家介入資本市場管制的程度隨之加深。外匯管制成為市場常態，1929年開始實施利率上限管制，許多其他類型的金融管制也相繼出現（Cuadra and Valdes-Prieto 1992, 71）。其中，在授信分配（credit allocation）上，從1935年開始，中央銀行一方面管制銀行存款利率，透過壓低最高法定利率，創造有利借貸者的金融環境。另一方面，針對商業銀行設定較高的存款準備率，限制商業銀行的放貸，並就能用來作為存款準備的資產進行分類，對特定種類的信用擴張進行直接管制。由於，中央銀行推行的優惠信用分配（preferential credit allocation）政策，使得國家銀行的放貸額度，占全國總放款的比例，尤其針對國內農業部門的優惠利率貸款，也不斷增加（Hastings 1993a, 90-91; 1993b, 203）。

1938年，左派人民陣線政府上台後，中央銀行成為左派政府以國家力量推動工業化發展的政策執行工具。1939年，在人民陣線的Cerdeira總統任內，左派政府更成立一非營利機構--「生產開發公司」（Corporación de Fomento de la Producción, CORFO）。該準自主機構儘管名為依據社會各職業功能代表所組成的公私混合機

³⁰ 決策理事會的15位委員中，由國家任命4位、另外4位由國會選任、3位由全國性私人與外商銀行提名、4位則由其他商業與勞工團體代表出任（Hastings 1993a, fn. 6, 90）。

構，³¹但實際上經濟精英與政府經濟相關部門卻主導該機構的運作（Drake 1978, 218）。

雖然，生產開發公司成立的短期目的是在推動同年（1939年）1月，智利發生大地震後的經濟重建工作，但其中長程目標則是作為國家促進工業化、提供融資甚至直接執行工業投資的主要機構。從1939-1954年期間，生產開發公司在全國機械與設備的總投資額方面，有10年超過總額的30%，多達1/4以上的公共投資係由其掌控。1954年時，該機構的投資總額已占國內投資總額的18%。總計從1940-1960年，全國投資總額的一半以上，是經由生產開發公司以公共部門儲蓄所進行的直間接投資（Mamalakis 1969, 118; Fortin 1985, 141）。

此外，國家亦大幅涉入國內商業銀行的經營。1953年，Ibáñez二度出任總統任內，政府合併三家不同的國家銀行，成立智利國家銀行（The State Banco del Estado）使其兼俱商業銀行與國營銀行的功能。該銀行也提供信用貸款給政府所欲扶植的產業，再配合「全國儲蓄與貸款體系」（Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, SINAP）³²對長期抵押貸款的壟斷，致使1966年在Frei總統任內，智利國家銀行的業務量，已高達國內商業銀行對產業放貸總額的40%。包括前述的生產開發公司、住宅公司（Corporacion de la Vivienda or CORVI）、農業發展協會（Instituto de Desarrollo Agropecuario or INDAP）與國家礦業公司（Empresa Nacional de Minería or ENAMI）等國家機構，則不斷針對政府設定的各目標產業，持續增加中長期信用貸款的供給（Hastings 1993b, 205）。

若從制度設計的觀點，解釋前述國家授信分配額度不斷增長的現象，其主要原因至少有以下兩點：

一、由於在諸如中央銀行、國家銀行與生產開發公司等主要金融與經濟決策

³¹ 該機構的決策單位主要由政府部會首長、國會代表、總統任命代表、國家部門性的經濟計畫與授信機構成員組成。此外，機構成員亦有來自全國農業協會（National Society for Agriculture, SNA）、智利工業聯盟（SFF）、全國礦業協會（National Society of Mining, SONAMI）、商會、工程師協會與智利工人聯盟（Confederation of Chilean Workers, CTCH）的代表（Drake 1978, 218）。

³² 全國儲蓄與貸款體系（SINAP）係於1960年設立，它集合了許多名義上為非營利的信用合作社，以固定利率（7%），專門提供長期抵押貸款給購屋者或建設公司（Cuadra and Valdes-Prieto 1992, 69, 71-72, 109; Hastings 1993b, fn. 7, 205）。

機構的正式制度設計裡，私人利益團體與專業團體，在這類機構的決策單位中，針對與其利益相關的政策也享有表決權。³³因此政府提出的任何政策變革，在可能損及相關團體的既得利益時不但難以通過，同時也無法避免這些團體利用正式制度，推動與自身利益有關的政策。這項原因，部分解釋了為何即使在 1958-1973 年，智利先後歷經不同黨派總統執政，但歷任政府均在政府支出、補償與信用貸款的額度上，出現持續增長的現象（Valenzuela 1978, 15-16; Stallings 1978, 204-205）。

二、1925 年憲法的設計，雖然削弱國會權力，但在立法過程中，沒有國會多數政黨聯盟的支持，行政部門提出的法案便無法順利完成立法並加以執行。由於，智利政黨體系的高度競爭與極化，各黨的殊異正反映出國內政治的多元性（Valenzuela 1978, 11, 16）。從 1932-1973 年的 11 次國會大選，只有 5 次（分別為 1937 年、1949 年、1953 年、1957 年與 1965 年）有政黨聯盟曾經在眾議員選舉取得絕對多數的選票（參見表 2-1），且沒有任何單一政黨能在缺乏他黨奧援下，於 1938-1973 年期間的歷屆總統大選裡，得票率超過 25%。這種政治現實使總統的政黨在多數時期，均必須提出聯合政綱才能勝選。

此外，為了使法案順利通過，執政黨也常被迫必須與反對黨建立短期的政策聯盟，而國會在這樣的制度安排下，固然能夠作為調和各方利益的重要場域，但也導致那些可能損及不同團體利益的經濟政策，常在密室協商的過程中遭到阻擋。國家指導的授信分配計畫，往往也因此無法做出通盤的政策規劃，而僅淪為各利益團體爭相游說後所獲得的特殊利益（Montes, Mainwaring and Ortega 2000, 810; Hastings 1993b, 205-206）。

³³ 1958-1964 年，智利各商會（business associations）與行政機構（administrative agencies）間的關係，可以稱為「準統合主義」（quasi-corporatism）。由於，此時期各主要產業的層峰組織（peak organization）在正式決策過程中，均安排有重要位置。因此，各層峰組織的代表不但能在政府決策過程裡扮演諮詢角色，同時於正式參與機構的決策單位內，亦具有表決權。此種正式參與制度的設計，雖能為國家提供影響與吸納商會的簡便管道，但在政府決策單位內給予這些層峰組織的代表，有近似政府代表的表決權利，已形同給予這些商會潛在的政治權力資源（Menges 1966, 348-349）。

表 2-1、1932-1973 年，智利眾議院選舉各政黨聯盟得票率變化

單位：百分比

選舉年	左派政黨	中間派政黨	右派政黨	其他政黨	獨立候選人
1932	16.6	30.4	36.3	6.3	10.4
1937	20.2	24.1	51.5	—	4.2
1941	37.9	25.5	35.8	0.2	—
1945	27.9	24.3	47.1	—	0.9
1949	13.8	25.4	60.2	0.4	—
1953	18.5	16.9	64.4	—	—
1957	16.3	30.9	50.9	—	1.9
1961	30.2	38.2	31.4	—	0.2
1965	27.3	58.3	13.8	0.3	0.3
1969	34.6	44.7	20.8	—	0.1
1973	42.4	33.0	23.0	1.6	—

說明：表格內粗黑體的百分比數字，表示當年該政黨聯盟的得票率超過 50%。

資料來源：作者修改自Montes、Mainwaring與Ortega（2000, 810）。

不過，1965年眾議院國會大選後，隨著議會政黨勢力的更迭，過去國會作為各黨利益分配場域的政治運作模式，開始出現重大變化。由於，中間派政黨--基督教民主黨，在議會取得過半數席次（147席中，取得82席，約占55.8%），使1965-1969年智利眾議院首次出現單一政黨席次過半的現象。Frei政府因此得以透過黨紀約束同黨國會議員，在國會以一黨之力，通過許多執政黨推動的改革法案。

國會政黨體系的變化，改變了智利長久以來遵循政治侍從主義運行的國會政治生態，使反對黨與反對黨議員被排拒在許多過去可以參與的特定交易之外。眾議院因而不再像往常一樣能夠作為調解各方利益的重要場域。此時，在正式制度裡反對黨只能利用執政黨在參議院席次未能過半的劣勢（基督教民主黨在參議院45席中，僅取得13席，約占28.9%），持續在政策過程中表達對執政黨政策的反對（Valenzuela 1978, 36-37; 1994, 198）。

1965-1969年，Frei總統在府會政黨一致的情況下，開始推動重組中央銀行與國家銀行的立法工作。Frei政府並於1967年設立「總統國家計畫局」（Office of National Planning of the Presidency, ODEPLAN）與一個非正式的經濟委員會，協助經濟政策的制定，而這也是政府首次在決策過程中，排除私部門團體的正式參與。儘管Frei政府想要使中央銀行儘量能夠排除其他行政部門與私人部門壓力的影響，甚至進一步立法刪除私人產業部門在中央銀行理事會享有代表權的規定，但最後這些立法目標均未能達成。

不過，Frei政府依然藉由中央銀行的優惠利率貸款政策，來扶植許多新設立的公司或用來獎勵出口。此外，當時國內銀行也必須在放貸總額中提高對小企業的放貸比例，以配合Frei政府發展小企業，達成取得信用貸款更加「民主化」的政策目標。在Frei政府大量運用公共部門機構，提供各項改革計畫所需資本的情況下，至1970年Frei總統任滿為止，智利國內大多數中長期的貸款幾乎都來自公共部門機構，而在短期貸款市場裡，智利國家銀行的放貸也超過貸款總額的一半（Hasting 1993b, 207-208）。

1969年3月，智利眾議院在Frei總統任期的最後一年，再度舉行大選，執政的基督教民主黨於選後頓失掌握國會絕對多數席次的優勢。5月，基督教民主黨

內的左傾與右傾派系，因隔年（1970年）總統大選策略主張的差異，導致黨內陷入嚴重分歧。在創黨人Rafael Gumucio辭職出走後，黨內左傾派系因支持與Allende領導的人民行動陣線聯合推出總統候選人，而脫黨另外籌組人民行動運動黨（Movimiento de Acción Popular Unitaria, MAPU）。10月，Roberto Viaux將軍率陸軍Tacna團造成騷動，雖旋即得到平息，但一連串重大事件的衝擊，卻使Frei政府的「自由革命」路線面臨嚴重挫敗（Stallings 1978, 115, 120）。

1970年9月，智利舉行總統大選，左派的「人民團結陣線」（Unidad Popular, UP）³⁴、中間派的「基督教民主黨」及「左派激進黨」（Left Radical Party, PIR）和右派的「民族黨」（National Party, PN）與「民主激進黨」（Democratic Radical Party, PDR）三大政黨聯盟所推出的候選人（分別為代表左派的Allende、中間勢力的Radomiro Tomic與右派的Jorge Alessandri），因均未獲得過半數選票，依照憲法必須交由國會從大選內獲票最多的兩位候選人之中選出總統。³⁵

此時，由人民團結陣線推出的總統候選人Allende，雖然在大選中僅獲得36.2%的少數選票（Jorge Alessandri的得票率為34.9%、Tomic的得票率則為27.8%），但是在主張社會主義激進改革路線的Allende，向中間派的基督教民主黨做出將於憲法中增加「民主保證條例」的修憲承諾後，³⁶基督教民主黨便在國會的總統選舉中，轉而支持Allende助其勝選（Oppenheim 1993, 36, 38-39; Sigmund 1977, 112）。

1970年12月，Allende總統上任後，為貫徹由人民團結陣線帶領智利「邁向社會主義之路」的政策目標，Allende政府開始大力推行國有化政策，希望在智利建立中央計劃經濟。不過，Allende政府針對金融部門的國有化工作，並非如推動銅礦國有化政策一般，直接以立法徵收的方式進行。相反的，它是透過生產開發公司收購銀行股份，來完成全國95%授信國有化的目標。

³⁴ 該政黨聯盟係由六個左派政黨組成，包括：社會黨、共產黨、激進黨、人民行動運動黨、獨立人民行動黨（Independent Popular Action, API）與基督教左派黨（Christian Left Party, IC）（Oppenheim 1993, 36）。

³⁵ 1925年的憲法，雖然賦予國會就獲票最多的兩位總統候選人擇一選出總統的權力，但依照慣例，國會通常會選出在總統普選中獲票最多的候選人出任總統（Oppenheim 1993, 38-39）。

³⁶ 「民主保證條例」的內容，主要包括：保證組黨、教育、結社與媒體自由以及軍隊不受政治控制的獨立性（Sigmund 1977, 112）。

此外，Allende政府也透過中央銀行來控制對外出口，並設立外貿委員會（Committee for Foreign Trade），作為進一步成立外貿部（Ministry of Foreign Trade），用以管制外貿的中央統制機構。至1973年，智利國內的商業銀行已形同中央銀行的分支機構，其主要業務係在配合中央銀行執行創造與指導授信的政策（Allende 1973, 22-23; Cuadra and Valdes-Prieto 1992, 72）。

Allende政府一系列的結構性改革，雖使國內小企業因國家直接補貼性的授信而受惠，但由於缺乏對中央銀行、財政部、生產開發公司與智利國家銀行等單位的授信進行通盤的計畫與協調，使國家最後因未能有效控管放貸與貨幣政策，導致高通膨與經濟危機問題的浮現（Hastings 1993b, 209-210）。

1972年，Allende總統執政末期，智利國內到處充斥罷工與示威活動。執政的人民團結陣線雖未能在國會取得絕對多數的優勢，但受到工人及鄉村勞工越來越多的支持，人民團結陣線於1973年參眾兩院大選所獲得的席次反倒增加，而反對黨的席次則相對下降。³⁷執政的人民團結陣線雖然在期中選舉後，國會席次略有增加，但卻更降低了朝野間透過現有憲政制度（例如國會以2/3多數通過彈劾總統），解決政治衝突與僵局的可能性（Skidmore and Smith 2005, 130-131）。

1925年憲法的終結與Pinochet軍事威權體制的建立。1973年9月11日，以陸軍總司令Pinochet將軍為首的軍事執政團發動軍事政變，推翻Allende的左派民主政府，並實行軍事統治。施行48年的1925年憲法，最後因國內嚴重的社會對立、政治僵局與經濟困境等問題，以非憲政民主的方式終結。智利國內過去政黨與相關利益團體活躍的民主景象，也因軍事執政團下令解散國會、鎮壓左派政黨與團體，以及實施新聞檢查和關閉廣播頻道等一連串斷然措施，頓時遭受強大的壓制。

不過，由於Pinochet將軍出任主席的軍事執政團一開始係由陸、海、空三軍及國家警察四部門的最高首長組成，³⁸擁有行政、立法與修憲權。按照最初四位軍事

³⁷ 在總席次50席的參議院中，反對黨的席次從32減為30席（占60%）；而在總席次150席的眾議院中，反對黨的席次則從93席，降為87席（占58%），反對黨在參眾兩院的席次均未超過該院總席次的2/3（Skidmore and Smith 2005, 130）。

³⁸ 組成軍事執政團的四位軍事首長分別為：陸軍總司令Pinochet將軍、海軍總司令José Toribio Merino

警察首長的非正式默契，軍事執政團主席一職，應由四位首長輪流擔任，而在決策立法過程上，係依照一致決的原則進行。因此，直至 1974 年中以前，Pinochet 將軍在軍事執政團裡並無法單方面掌控全部的立法過程，而軍事執政團的其他三位成員在立法過程中也仍保有發言及否決立法的權力（Barros 2002, 36-38, 44）。

1975 年中，軍事執政團統治的法律架構大致成形。先前 Pinochet 將軍作為國家元首，且同時握有總統行政權而毋須輪替的主導地位，在 1974 年 6 月第 527 號命令通過後正式確立。Pinochet 總統為遂行擴大與鞏固個人政治權力的目標，於同年成立「國家情報局」（The Direccion de Inteligencia Nacional, DINA），負責掌控政敵情資，執行各種赤裸壓制政敵的任務。³⁹ 1975 年 4 月 17 日，軍事執政團進一步達成決議，簽署並試行第 991 號命令與其他相關法令，⁴⁰正式建立軍事執政團的立法程序。儘管，Pinochet 將軍一開始傾向將決策表決的方式由原先的一致決改為多數決，以便集行政、立法與修憲大權於一身。但在海軍總司令 Merino 將軍與空軍總司令 Leigh 將軍的反對下，總統在制定與修改憲法時，仍必須經由軍事執政團的一致決議才能通過。

此外，總統亦無法獨斷操縱其他軍種部門的人事升遷與退休，而只能透過以間接選任其成員的方式，來影響立法過程。根據 Pinochet 軍政府的規劃，在立法過程中除掌控行政權的 Pinochet 總統外，軍事執政團的其他三位首長仍握有分別負責主持所屬立法委員會與影響立法過程的權力。其中海軍負責的「第一立法委員會」（Commission I），主管財政、經濟、發展與重建、礦業及外交等事務。空軍負責的「第二立法委員會」（Commission II）掌理內政、勞工與社會福利、教育、公共衛生與司法等事務。國家警察負責的「第三立法委員會」（Commission III）則處理農業、土地、公共設施、住宅與都市及交通事務等。⁴¹而負責處理國防安全事

將軍、空軍總司令 Gustavo Leigh Guzmán 將軍與國家警察總長 César Mendoza Durán 將軍（Barros 2002, fn. 2, 36）。

³⁹ 1977 年，Pinochet 政府在國際社會與國內天主教會的壓力下，改設國家調查中心（Central Office of Information, CNI）來取代原先的國家情報局，並轉採比較緩和的方式繼續執行政治鎮壓的工作（Ma 1999, 59）。

⁴⁰ 第 991 號命令延至 1976 年 1 月 3 日才正式對外發布。

⁴¹ 有關各立法委員會職權劃分的法源依據，至 1976 年 4 月 21 日才正式發布（Barros 2002, fn. 59, 65）。

務的「第四立法委員會」的設置則未曾以任何法令明定，其組織及運作方式與軍事執政團相同，海軍總司令Merino將軍亦曾主持過該委員會。至於，Pinochet將軍則仍身兼陸軍總司令一職，並可在立法過程中隨時給予意見，不過Pinochet將軍通常只有在立法過程進入法案說明與議決的最後階段時才會參與。但各立法委員會所討論的議案，基本上仍是以負責各政策領域之內閣會議所提出的法案為其立法基礎（Barros 2002, 52-68, 312-313）。

向民主政體過渡--1980年憲法的制定與修改。智利軍政府上台後，雖然以軍事執政團掌控所有國家權力，但Pinochet總統在軍事執政團內的權力，仍因軍事執政團一致決的決策原則，而受到其他執政團將領的限制。1977年，Pinochet總統再度嘗試在軍事執政團裡確立由陸軍主導整個軍事政權的行動，以便獨攬大權。⁴²惟海軍與空軍部門依舊堅持維繫既有決策原則，在各方將領幾經會商折衝後，軍事執政團最後達成制定憲法延長Pinochet總統任期，但維持限制任何人獨覽大權，並於中期結束軍事統治的折衷決定。軍事執政團為了確保未來依舊能夠控制有政治競爭與文人主政的民主政體（Barros 2002, 313），在1980年制定的憲法中，特別加入四項保障威權政治勢力的憲政制度設計。它們分別為（Herrera and Graham 1994, 251-252; Aninat, et al. 2006, 27-37）：⁴³

一、提高修憲程序門檻。特別是有關憲法法庭（Constitutional Tribunal）、軍隊、國家安全會議（National Security Council, COSENA）與憲法本文的修改，使未來民主政府在沒有過去舊軍事體制支持者的同意下，將很難推動各種改革。

二、保障居於少數的右派在國會享有超出所獲選票基礎的代表權。新憲法在有關總統的選任上，雖為典型的總統制設計，總統由全民普選，並以獲票過半者

⁴² 1977年12月，Pinochet總統宣布將在隔年1月舉行公民投票，動員民眾對Pinochet與軍政府的統治正當性投下贊成票。1978年1月4日，Pinochet總統在一場受到軍政府控制的公民投票中，贏得75%選民的支持，凸顯了他在軍事執政團裡的權力地位。1978年7月24日，Pinochet總統更進一步在未遭其他軍事執政團成員的反對下，逕自解除長期反對Pinochet總統的軍事執政團成員空軍總司令Leigh將軍的職務（Londregan 2000, 62）。

⁴³ *Constitution of the Republic of Chile, 1980*, <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Chile.pdf> (December 12, 2006).

當選。若第一輪未有候選人獲票過半，則必須進行第二輪的決選，任期 8 年，不得連任（1980 年憲法第 25 條）。但國會議員的選任方式，在參議院內除 26 位參議員係由普選產生外（1989 年修憲時增加至 38 位），又特別設置 9 位指定參議員（Institutional Senators），藉此保障舊政權的保守勢力在參議院的政治力量。這 9 位非直選參議員有 2 位是由即將卸任的總統任命（在當時即為 Pinochet 總統），3 位由最高法院任命（其中有 2 位必須是前最高法院法官、1 位必須是前國家審計長），4 位由國家安全會議任命。

眾議院議員 120 名，參眾兩院議員任期分別為 4 年與 8 年。參議員每 4 年改選 1/2，擔任總統超過 6 年者為當然的終身參議員（當時只有 Pinochet 總統符合 1980 年憲法第 45 條的這項規定）。國會議員的選舉，採雙席位制度（binominal system），即每選區應選名額兩席，選民在參眾議員選舉中均以只投一票的方式進行。

另外，也允許各政黨以聯盟方式在各選區提出擁有兩位候選人的政黨名單，單一政黨聯盟於選區所提名單獲票超過得票數次多之政黨名單的兩倍，始能囊括選區的兩席名額。如獲票少於兩倍，將僅能獲得一席，另一席則分配給票數次多的政黨名單。這種特殊的選舉規則明顯有利於民主選舉競爭能力較弱的前威權保守勢力，再加上選區劃分欠缺公平性，使新的民主政府即使能在普選中獲票較多，也無法在未得反對勢力及指定參議員的支持下，通過任何改革法案。

三、強化軍事機構在憲政體制中的自主性。Pinochet 總統在民主政府上台後，仍留任陸軍總司令一職達 8 年之久，總統任命軍事武官或武警的權力亦被刪除，軍方依然維持指派主要機構領導成員的影響力。

四、設立國家安全會議與憲法法庭等獨立機構，削弱民選總統的權力。首先，國家安全會議主要由總統、參議院院長、最高法院院長、國家審計長、陸海空三軍總司令與國家警察總長 8 位委員組成。每 8 年負責任命 9 位指定參議員中的 4 位參議員（這 4 位指定參議員均必須擔任過陸、海、空或國家警察部門的首長），與 7 位憲法法庭委員中的 2 位委員。國家安全會議雖然在經濟政策制定方面所扮演的角色十分有限，但在日後處理有關軍事威權時期人權紀錄的政策上，卻能有效發揮干預政策決定的否決力量。

其次，最高法院中的憲法法庭，可在立法執行前，事先審查法律的合憲性，並允許在國會審查法案期間，經由一定比例國會議員的要求，針對特定法案進行合憲性的審查。憲法法庭的 7 位委員，由 3 位最高法院法官與 4 位律師組成，任期 8 年，非經彈劾不得解職。7 位委員分別由最高法院任命 3 位，總統及參議院各任命 1 位律師與國家安全會議任命 2 位律師出任。

1980 年 9 月 11 日，在軍事執政團政府的主導下，智利進行公民投票正式通過新憲。根據 1980 年的新憲法，智利將歷經 8 年的過渡期，在正式過渡到民主政體前，憲法的 29 條臨時條款即刻生效，為軍政府統治現狀的延續提供合法與正當的基礎（Londregan 2000, 62）。1988 年 10 月 5 日，軍事執政團根據憲法臨時條款第 27 條的規定，提出新任總統人選交由公民投票表決。針對是否讓 Pinochet 總統繼續擔任總統一職，智利人民以 54.71% 反對，43.01% 贊成的表決結果，否決由 Pinochet 繼續擔任總統的提案。1989 年 3 月，軍事執政團在內部討論拒絕繼續支持 Pinochet 總統再次競選連任的方案後，5 月底終於達成協議，並將 1980 年憲法及其修正案再度於 1989 年 7 月 30 日提交公民投票複決，並獲得 85.7% 公民的支持。

1989 年 12 月 14 日，智利再度舉行睽違已久的總統與國會自由選舉。代表中間偏左政黨--民主協定（Concertación Democrática）⁴⁴的基督教民主黨總統候選人 Patricio Aylwin，當選恢復民主政府後的首位文人總統。1990 年 3 月 11 日，Aylwin 總統宣誓就職，雖然正式結束智利長達 16 年半的軍事威權統治（Barros 2002, 306-307, 309-311）。但由於 1989 年的修憲案並未大幅更動 1980 年憲法，有關保障軍方與右派少數否決力量的憲政制度設計，使日後的民主協定政府在政治制度具有強烈維持現狀力量的限制下，多半只能延續軍事威權政府在許多政策領域釐定的政策框架（包括在有關總體經濟、國際整合、金融市場與管制、勞工、教育、人權及軍事相關議題與社會政策等領域），繼續執行軍事威權政府已選擇的政策

⁴⁴ 該政黨聯盟全名為「各政黨爭取民主協定」（Concertación de los Partidos por la Democracia），前身為 1983 年 8 月籌組的民主聯盟（Alianza Democrática, AD）。而民主協定係由 17 個政黨，包括民主右派與各社會主義黨派於 1988 年共同組成（Herrera and Graham 1994, 261）。

方向（Londregan 2000, 231; Aninat, et al. 2006, 23）。

軍事威權體制下的金融-政治過程--金融體系自由化及其延續的制度基礎。

1973年9月至1975年4月期間，智利國內在經過2年多的軍事威權統治後，國家政治運作的重心雖已完全轉移至軍事執政團。不過，由於Pinochet將軍在軍事執政團裡尚未確立其壟斷行政權的地位，再加上親民主時期傳統政客的空軍總司令Leigh將軍對Pinochet將軍擴權的反對立場，與海軍總司令Merino將軍對漸進改革派的支持。因此，這時期智利國內的經濟與金融改革路線，基本上是由軍政府的軍事官僚與主要民間經濟團體內，主張經濟穩定與開放貿易的漸近改革派所主導（Silva 1996, 66; Castiglioni 2001, 47-50）。

1975年，智利經濟表現不佳，國內生產總值下降12.9%，通膨率達340.7%。國際銅價下跌將近一半，再加上國際第一次石油危機的衝擊，使國內經濟情勢更加嚴峻，軍事執政團內的漸進改革路線，也因此面臨來自震盪改革派的質疑與挑戰。4月，Pinochet總統在軍事執政團內，確立其獨攬行政權的法律地位後，開始採行總統國家計畫局技術官僚力倡的震盪改革建議，並頒布第996號命令，將財政部改組成爲一個超級部會，責成國家元首直接任免的財政部長，負責統籌協調國內經濟體系的重要決策與管制工作。⁴⁵該命令的頒行，不但使政府的經濟與金融改革權力更加集中，同時也造成軍事執政團內的其他成員，喪失干預提名重要部會首長的否決權（Castiglioni 2001, 50-51）。

此時，智利的金融-政治過程出現前所未有的權力集中現象。有了Pinochet總統的支持，一批受到重用的新自由主義經濟學者與技術官僚，開始執行一系列大刀闊斧的經濟結構重整計畫。由於，改革之初，各商會代表過去在經濟決策過程中可正式參與決策的制度設計即遭取消，經濟官僚改以非正式管道與少數大財團（*grupos*）發展緊密關係。商會在行政機構內的代表結構一旦消失，意味在諸如生產開發公司與中央銀行等經濟及金融核心機構裡，已不再有商會代表能夠於正式決策過程中，阻撓由財政部主導的改革政策（Schneider 2004, 164）。同時，1925

⁴⁵ 財政部負責統轄與協調的部會與國家機構包括：農業、生產開發公司、經濟、衛生、國民住宅、總統國家計畫局、公共建設與交通等單位（Castiglioni 2001, fn. 3, 62）。

年便已成立的自主監理機構--「銀行與金融機構監督局」（Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, SBIF）⁴⁶，雖然在實務運作上，常會配合財政部的決策，且其組織結構、人事與經費來源也未作更動，但藉由金融-政治權力的集中，該機構監督國內金融機構的權限範圍亦隨之擴大（Hastings 1993a, 224, 242）。

47

由於，政策過程與權力的集中，使 1975-1981 年期間，Pinochet 軍政府得以開始大幅放寬對國內金融中介機構與利率的限制，並推動對銀行產業進行重整等改革。表 2-2 列出了 1974-1998 年，智利推動金融自由化改革的一系列具體措施。從資本帳、國內金融部門與證券市場三大金融部門的開放歷程來看，這些改革措施的範圍遍及金融自由化改革的 6 大政策面向（Abiad and Mody 2005, 66-67），包括：降低過去政府對授信、利率、進入障礙、市場營運、私有化與國際金融交易等項目的限制。在羅列整理各項主要具體措施，並根據其所屬政策面向及屬性（政策目的係屬限制性亦或自由化），分別加以分類統計後發現（見表 2-3），從 1973-1998 年智利在各金融部門所頒布的重大具體政策裡，有超過 60% 係屬自由化的政策。其中光是 1973-1989 年 Pinochet 軍政府執政期間所頒行的自由化政策，就占了總數量的近 90%。

⁴⁶ 該機構的前身為「銀行監督局」（Superintendencia de Bancos）。

⁴⁷ Ministerio de Hacienda, Chile, “Organismos Dependientes: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras,” <http://www.hacienda.gov.cl/ministerio.php> (January 10, 2007).

表 2-2、1974-1998 年，智利金融自由化改革的歷程與具體措施

執政政府	開放部門	實施日期	具 體 措 施	具體措施所屬政策面向及其政策屬性 (+ 或 -) ^a		
Pinochet 軍事威權 政府	資本帳	1975/01	降低國外借貸上限(從資本與準備金的 200%降低至 100%)。	國際金融交易 (+)		
		1976/01	提高國外借貸上限(至資本與準備金的 150%)。	國際金融交易 (-)		
		1977	廢除專為資本帳交易而設的特別匯率制度。	國際金融交易 (-)		
		1978/01	解除國外借貸用途限制(先前只准許與外貿有關的融資貸款)。	國際金融交易 (-)		
			限制商業銀行向國外借貸再以本國貨幣放貸的比例,不得超過銀行資本與準備金的 25%。	國際金融交易 (+)		
		1978/03	提高國外借貸上限(至資本與準備金的 160%)。	國際金融交易 (-)		
		1978/04	禁止銀行向國外短期借貸,長期借貸則依到期日長短,規定不同應提準備金。	國際金融交易 (+)		
		1978/12	提高國外借貸上限(至資本與準備金的 180%)。	國際金融交易 (-)		
		1979	針對國外借貸採行不付息存款準備制度(non-interest bearing deposit requirements on foreign borrowing),貸款到期時間少於 3 年者為 25%;到期時間 3-4 年者為 15%;到期時間 4-5 年者為 10%。	國際金融交易 (+)		
		1979/06	取消銀行國外借貸上限規定。	國際金融交易 (-)		
		1980/01	降低外幣存款應提準備金。	國際金融交易 (-)		
		1980/04	取消外幣貸款限制(改為在資本移動上,僅禁止兩年短期國外借貸與要求到期時間為 2 年至 5 年半的國外貸款,必須提列應提準備金)。	國際金融交易 (-)		
		1982	管制大多數外流資本,並針對資本帳交易採行特別匯率體制。	國際金融交易 (+)		
		1982/05	針對到期日時間少於 24 個月的國外借貸,要求提列 20% 的應提準備金。	國際金融交易 (+)		
		1982/07	針對到期日時間少於 6 年的國外借貸,降低其應提準備金比例至 5%。	國際金融交易 (-)		
		1984	限制資本移動。	國際金融交易 (+)		
		1985/09	允許商業銀行逕自向海外借貸。	國際金融交易 (-)		
		Aylwin 民主政府		1990/04	推行外匯市場自由化的新法規。先前外匯交易必須經由中央銀行特別授權,新法規則規定除非中央銀行特別禁止,否則均可自由進行外匯交易。	國際金融交易 (-)

		1991/06	針對直接國外借貸的第一年，要求提列 20% 不計息應提準備金（non-remunerated reserve requirement）。	國際金融交易（+）
		1992/05	要求直接國外借貸的第一年，提列不計息應提準備金（non-remunerated reserve requirement）比例增至 30%。	國際金融交易（+）
Eduardo Frei Ruiz-Tagle 民主政府		1998/09	廢除流入資本提列應提準備金的規定。	國際金融交易（-）
Pinochet 軍事威權 政府	國內金融部門	1974	大致取消針對重點產業部門進行選擇性授信的規定。	授信控制（-）
		1974/01-09	實施新的更為寬鬆的授信上限規定。	授信控制（-）
		1974/05	除商業銀行、國家銀行與全國儲蓄與貸款體系外，其他機構利率皆已自由化。	利率控制（-）
		1974/06	廢除存款利率管制。	利率控制（-）
		1974/10	短期（1-12 個月）定期存款應提準備金降低（從 40% 降至 8%）。	授信控制（-）
		1974/10-12	完全廢除授信上限規定。	授信控制（-）
		1975	推動國有銀行私有化。	金融部門私有化（-）
			降低金融業進入門檻。	進入障礙（-）
		1975/01-07	重新恢復授信上限規定。	授信控制（+）
		1975/05	存放款利率完全自由化。	利率控制（-）
		1975/07	降低活期存款應提準備金。	授信控制（-）
		1975/08	增加技術性應提準備金（至 80%，並以強制投資國庫券來達成）。	授信控制（+）
		1975/10	恢復存放款利率管制。	利率控制（+）
		1976/01	廢除存放款利率管制。	利率控制（-）
		1976/03	規定授信上限以 1975 年 7 月，未清償貸款總額為基準。	授信控制（+）
		1976/04	全面廢除授信上限規定。	授信控制（-）
		1976/05	中央銀行支付應提準備金利息。	授信控制（-）
		1977/05-12	降低活期存款應提準備金（至 59%）；1-3 個月定期存款（至 20%）；3-12 個月定期存款（至 8%）。	授信控制（-）
		1978/01-07	降低活期存款應提準備金（至 42%）。	授信控制（-）
		1979/04-12	降低活期存款應提準備金（至 21%）；1-3 個月定期存款（至 8%）。	授信控制（-）
1979/09	中央銀行停止支付應提準備金利息。	授信控制（+）		
1980	降低活期存款應提準備金（至 10%）；1-3 個月定期存款（至 4%）；3-12 個月定期存款（至 4%）。	授信控制（-）		

		1982	銀行納入政府特別管理。	金融部門私有化 (+); 營運限制 (+)
		1982/12	重新管制商業銀行存放款利率，中央銀行可「建議」存款利率。	利率控制 (+)
		1984	存款利率大致自由化，但依舊維持 30 天期存款的參考利率規定。	利率控制 (-)
		1985	放款利率自由化。	利率控制 (-)
		1986	再次推動銀行私有化。	金融部門私有化 (-)
		1986/01	確定廢除利率管制(即建議利率)。	利率控制 (-)
		1986/11	通過新銀行法，推動銀行的審慎管理與強化金融監理制度。	營運限制 (+)
		1987	引進存款保險制度。	營運限制 (-)
			中央銀行廢除過去定期宣布 30 天期銀行存款參考利率的作法。	利率控制 (-)
Pinochet 軍事威權 政府	證券市場	1987/05	第 18,657 號法允許外資投資基金購買智利企業發行的股票與其他經由證券交易委員會批准的股票。但外資持有單一上市公司的全部股份不得超過 25%。	進入障礙 (-)
			引進國外共同基金。	營運限制 (-)
1992		允許智利企業發行美國存託憑證 (American Depositary Receipts, ADRs)。	國際金融交易 (-)	
1992/01		第 600 號法令放寬對外資的投資限制與資本必需在境內停留一年的規定。	國際金融交易 (-)	
Eduardo Frei Ruiz-Tagle 民主政府		1995/08	允許國外資本可在停留境內一年後匯回。	國際金融交易 (-)

說明：a.表格內的 (+) 表示該項措施屬於限制性政策；(-) 則表示該項措施為自由化政策。
 資料來源：整理自作者、Kaminsky 與 Schmukler (2003, 40) 及 Bandiera, et al. (1999, 29-30; 2000, 259-260)。

表 2-3、1973-1998 年，智利各金融部門的金融政策與金融自由化指數的變化

西元年	各金融部門及其金融政策的屬性								Abiad & Mody 的金融自由化指數 b.
	資本帳		國內金融部門		證券市場		各金融部門政策		
	限制性政策 a.	自由化政策	限制性政策	自由化政策	限制性政策	自由化政策	限制性政策	自由化政策	
1973	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1974	0	0	0	6	0	0	0	6	8
1975	1	0	3	4	0	0	4	4	9
1976	0	1	1	3	0	0	1	4	11
1977	0	1	0	1	0	0	0	2	11
1978	2	3	0	1	0	0	2	4	12
1979	1	1	1	1	0	0	2	2	14
1980	0	2	0	1	0	0	0	3	14
1981	0	0	0	0	0	0	0	0	14
1982	1	2	3	0	0	0	4	2	13
1983	0	0	0	0	0	0	0	0	12
1984	1	0	0	1	0	0	1	1	13
1985	0	1	0	1	0	0	0	2	15
1986	0	0	1	2	0	0	1	2	15
1987	0	0	0	2	0	1	0	3	15
1988	0	0	0	0	0	0	0	0	15
1989	0	0	0	0	0	0	0	0	15
1990	0	1	0	0	0	0	0	1	15
1991	1	0	0	0	0	0	1	0	15
1992	1	0	0	0	0	1	1	1	15
1993	0	0	0	0	0	0	0	0	15
1994	0	0	0	0	0	0	0	0	15
1995	0	0	0	0	0	1	0	1	15
1996	0	0	0	0	0	0	0	0	15
1997	0	0	0	0	0	0	0	0	—
1998	0	1	0	0	0	0	0	1	—
1973-1989	6	11	9	23	0	1	15	35	
1990-1998	2	2	0	0	0	2	2	4	
總計	8	13	9	23	0	3	17	39	

說明：a. 表格內數字表示歷年在不同金融部門裡，出現過的限制性與自由化政策的次數。

b. 金融自由化指數為 0-18，0 表示完全壓抑的金融體系，18 表示完全自由化的金融體系。

資料來源：整理自表 2-2 與 Abiad & Mody (2005, 86)。

除 1982 年，為因應國內爆發的重大金融危機，Pinochet 軍政府曾經在資本帳與國內金融部門的管制上，採取過一連串包括：限制資本外流、抑制短期國外借貸以及採行針對資本帳交易的特別匯率體制與大量接管國內銀行等限制性措施，其餘時期 Pinochet 軍政府所頒行的主要限制性政策的次數，均未超過自由化政策的數量。

圖 2-1 顯示，從 1973-1996 年智利金融自由化程度的劇烈變動路徑。配合表 2-2 所列金融自由化改革的具體措施，與表 2-3 歷年各金融部門限制性與自由化政策的次數統計後發現。各項具體措施所造成的實質影響，以及不同屬性之金融政策彼此出現的數量消長變化，均與圖 2-1、智利金融自由化程度的變動走向與分期吻合。在短短不到 10 年內，智利的金融體系已從過去典型的金融壓抑體系，搖身一變成爲自由化程度相當高的自由金融體系。

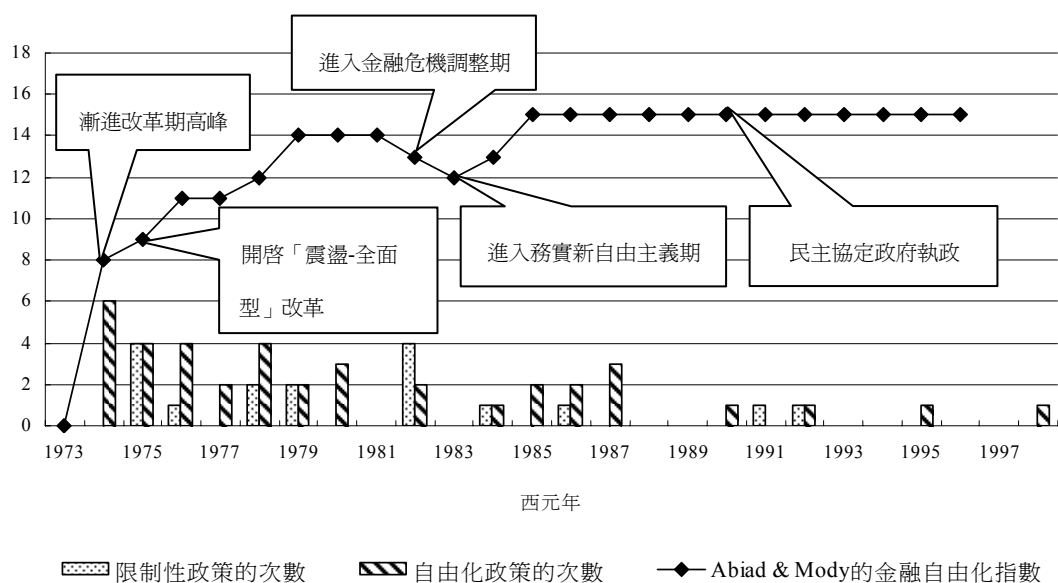


圖 2-1、1973-1996 年，智利的限制性及自由化金融政策的次數、金融自由化程度的變化與金融自由化歷程的主要分期

資料來源：作者根據表 2-3 資料繪製。

從 1975-1981 年，智利經歷過 6 年政策推行明快、涉及金融部門項目較多，且程度較深的「震盪-全面型」改革後，國內金融體系結構出現巨大轉變。不過，在全面進行自由化改革的同時，職司國內金融體系監理工作的銀行與金融機構監督局的監理能力卻沒有相對得到提升。在大幅進行私有化與自由化的過程中，銀行與非銀行金融機構 (banks and non-bank financial institutions) 的壞帳 (bad loans) 問題，因政府無法有效執行監督與管制迅速惡化。

此外，金融機構向關係企業或大財團大量放貸的情況未受遏止，也更進一步加重壞帳問題的影響層面與程度。再加上政府處理 1976-1977 年，幾家小型金融公司 (*financieras*) 與 Fluxa 財團的關係銀行--Osorno 銀行的金融危機時，未依存款保險僅給每一存款戶保障額度至多 3,000 美元的規定，而採全額保障存戶存款的方式解決，致使存款戶失去以壞帳指標，作為篩選金融存款機構的誘因，因而引發國內金融業的道德風險問題。種種嚴重的制度缺失與管制失當的現象，最後終於演變成爲導致 1982 年全國陷入嚴重金融危機的主要肇因之一 (Edwards and Edwards 1987, 60-62)。

1986 年 11 月，經歷過近 6 年的危機調整期後，爲改正過去監理制度與方法上的嚴重缺失，落實審慎監理原則 (prudential regulation)。Pinochet 軍政府制定新的銀行法，並在正式制度上強化銀行與金融機構監督局的法律地位和權責 (Velasco 1991, 165)。連同 1980 年成立的證券與保險監督局 (Superintendencia de Valores y Seguros, SVS) 與年金基金公司監督局 (Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, SAFP)，構成智利國內金融監理體系的三個主要機構，各機構首長均由總統任命，並與相關部會維持緊密聯繫。⁴⁸

1988 年 10 月，Pinochet 總統在公投表決失利確認無法連任後，開始積極推動修改《中央銀行基本組織法》 (*Basic Constitutional Law of the Central Bank*) 的立法工作。期盼以提升中央銀行自主性的方式，使 Pinochet 政府及親 Pinochet 政府的

⁴⁸ Superintendencia de Valores y Seguros (SVS), "Historic Outline,"

http://www.svs.cl/sitio/english/html/institucional/f_present.html (January 10, 2007); Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), "Misión y Objetivos,"

http://www.safp.cl/sist_previsional/index.html (January 10, 2007).

財團能在政治與軍事領域通過一系列法案，對可能取得執政權的民主政府施以制度性的限制後，繼續在經濟領域內設下迫使新任民主政府，延續市場導向改革政策的制度框架。1989年10月10日，Pinochet政府通過的新《中央銀行基本組織法》（即第18,840號法）⁴⁹正式生效，其主要變革包括：

- 一、除因對外戰爭或受對外戰爭威脅所需外，禁止中央銀行直接或間接支應任何公共支出或貸款（《中央銀行基本組織法》第27款）。
- 二、賦予中央銀行特別的決策特質，例如匯率政策的控制。雖然有些權力在1975年舊《中央銀行基本組織法》（第1,078號法）裡便已授予中央銀行，但是在新的基本組織法中，過去財政部長的否決權則明顯遭到削弱。
- 三、中央銀行過去係由執行委員會（Executive Committee）主導運作，其組成可由總統隨時裁量任免。但新的基本組織法則改設「中央銀行理事會」（Board of the Central Bank）為中央銀行的最高監督與行政機構，理事會的5位理事雖仍由總統任命，並透過財政部發布人事命令，但卻必須事先經過參議院的批准。配合1980年憲法指定參議員的規定與有利於親Pinochet參議員連任的選舉制度設計，使未來繼任的民主政府，在未能獲得親Pinochet集團參議員的支持下，將很難順利推動理事會的新人事案。此外，根據新基本組織法的規定，身兼理事會主席的中央銀行總裁與其他理事，亦享有10年的固定任期，其任期年限已超過當時憲法規定的8年總統任期（Aylwin總統執政時，總統任期甚至縮短為4年）（中央銀行基本組織法第6、7、8款）。
- 四、中央銀行不再負有推動國家經濟發展的任務，其主要法定任務改為維持貨幣價格的穩定與保持對內及對外支付系統的正常運作（中央銀行基本組織法第3款）（Boylan 1998, 454-455）。⁵⁰

⁴⁹ *Basic Constitutional Act of the Central Bank of Chile* (Law 18,840), <http://www.bcentral.cl/eng/funorg/organiclaw/> (January 10, 2007).

⁵⁰ 有關智利中央銀行發展沿革的詳細介紹，可參閱：Banco Central de Chile, “Functions and Organization,” <http://www.bcentral.cl/eng/funorg/functions/> (January 10, 2007).

第三節 智利金融自由化改革歷程的關鍵行動者分析

1970-2000 年，智利金融自由化改革的前後歷程主要可分為 4 期，分別為：（1）1970-1973 年，Allende 社會主義政府的「國有化時期」；（2）1973-1975 年，軍事執政團主政的「漸近改革期」；（3）1975-1989 年，Pinochet 總統完全掌控軍事執政團行政部門後的「震盪-全面型改革期」與；（4）1990-2000 年，民主政府上台後「震盪-全面型改革的延續期」。茲根據各時期所處國際政策環境的改變，和國內政策過程的演進與政策產出的差異，兩部份說明智利「震盪-全面型」金融自由化改革的成因與轉折歷程：

金融壓抑體系的高峰--Allende 社會主義政府的國有化時期（1970-1973 年）

國際政策環境。1970 年 12 月，代表左派人民團結陣線的 Allende 總統正式執政後，必須面臨的首要經濟難題，即如何處理 Frei 政府時期所遺留的龐大外債。由於自 Frei 政府時期美國已成為智利的最大債權國及援助國，同時國內經濟也高度依賴美國。因此對 Allende 政府而言，要從國際上尋求國內經濟問題的解決，便不能忽略美國對智利新政府的政策立場。然而，對美國 Nixon 政府（1969-1974 年）來說，Allende 社會主義政府的執政，無疑宣告美國自 Kennedy 政府時期在智利推動「進步聯盟」計畫的失敗。智利政局的左傾不但直接挑戰美國在拉美地區的政治霸權，也影響美國在當地的經濟利益。

為了防堵這種不利美國的政經情勢在拉美地區蔓延，美國 Nixon 總統於 1970 年 11 月 6 日召開的國家安全會議中，決定採取兩大因應措施，即：一、在公開場合保持正確但冷靜的立場，避免招致 Allende 政府集結國內外支持以鞏固政權的口實；二、美國政府將對 Allende 政府施以最大壓力，防止 Allende 政府執政地位的鞏固，並且限制 Allende 政府執行反對美國與其在西半球利益之政策的能力。根據美國 Nixon 政府對智利左派政府的兩大政策立場，美國除運用國內相關機構與民間資源，執行壓制 Allende 政府的政策外，更在 IMF 與世界銀行等國際金融機構裡發揮影響力，並結合其他友邦特別是拉美地區國家，執行限制對智利授信或其他融資協助的政策（U.S. National Security Council 1970）。

美國Nixon政府除從外部對智利施以強大的經濟壓力外，也試圖與智利軍方建立關係，並支持智利國內反左派政府的重要勢力。因此在 1971-1973 年間，美國Nixon政府大幅增加對智利的軍事援助，至 1973 年Allende政府遭軍事政變推翻為止，美國對智利的軍援已從 1971 年的 5 百 70 萬美元，增加至 1973 年的 1 千 5 百萬美元。而在經濟施壓方面，美國對智利的經援則由 1970 年的 1 千 8 百萬美元，驟降為 1973 年的 80 萬美元。對智利的糧食援助也從 1970 年的 7 百 20 萬美元，減少成 1973 年的 2 百 50 萬美元。美國輸出入銀行（U.S. Export-Import Bank, Eximbank）給予智利的貸款，亦從 1969 年的 2 千 8 百萬美元，減為 1973 年的 3 百 10 萬美元。

另外，國際金融組織在美國政府的影響下，也逐步減少對智利的貸款。其中IBRD自 1970 年給予智利 1 千 9 百 30 萬美元的貸款後，即未再撥予新的貸款。美洲開發銀行（Inter-American Development Bank, IDB）撥給智利的貸款也從 1970 年的 4 千 5 百萬美元，遽減為 1973 年的 5 百 20 萬美元（Petras and Morley 1975, 6, 166-167）。在美國與國際金融機構的強力運作下，Allende政府面臨的內外經濟壓力，可說與日俱增。

國內政策過程的演進與政策產出。Allende總統執政時期，智利金融-政治過程運作的核心場域集中在國會，總統與國會成為金融政策制定與執行的主要制度否決者（IVPs）。國內的黨派否決者（PVPs）若依政黨聯盟分類，大致可分為左派、中間派與右派政黨聯盟。由於三大政黨聯盟在國會內議席均未過半，所以任何單一政黨聯盟想要順利推動改革，必須尋求國會其他政黨聯盟的奧援。Allende總統與代表左派政黨聯盟的人民團結陣線，在國內經濟與金融政策上偏好推行國有化政策。然而，中間派的基督教民主黨與右派保守政黨則反對左派政府的國有化政策。

另外，在國內主要政策行動者（PAs）方面，代表地主階級的全國農業協會（SNA），資本家階級的智利工業聯盟（SFF）和隸屬生產與商業聯盟（Confederación de la Producción y Comercio, CPC）的各商業公會及聯盟本身，均反對左派政府的國有化政策。這些公會層峰組織的成員，不是直接來自跨足銀行、消費耐久財、

食品加工、報刊媒體、飲料、建材與漁獲產業的國內少數大財團，如：Edwards、Matte、Lúksic與「智利抵押銀行」（Banco Hipotecario de Chile, BHC）等四大財團，就是一般中小企業的負責人（Silva 1996, 40-44, 49）。軍方將領在國內支持與反對國有化政策兩派勢力僵持不下時，其政策態度更成爲最後國有化成敗的關鍵。

由於在Allende政府上台之初，反對國有化政策的關鍵行動者，並未放棄以體制內的方式來解決其與左派政府的利益衝突。1971年10月中旬，代表中間派政黨聯盟的基督教民主黨在國會裡提出「Hamilton-Fuentealba法案」，該法案規定政府每次的徵收行動均須經過國會的授權，而所有在1971年10月14日以後，遭政府接管的企業均應歸還給原企業擁有者。

在中間派與右派政黨聯盟聯手下，國會最後以憲法修正案的方式通過「Hamilton-Fuentealba法案」，但卻遭Allende總統否決。國會復以絕對多數推翻Allende總統的否決，並聲稱該法案係以憲法修正案的方式通過，與一般法案不同，因此並不需要國會2/3多數的同意來推翻總統的否決案。不過，Allende政府對國會的主張並不贊同，雙方由於憲法規定上的模糊陷入爭議僵局，使該法案最後只能暫時擱置，而支持及反對國有化兩派的利益衝突，也無法在體制內獲得解決（Stallings 1978, 130-131）。

不僅如此，自從Allende政府於1971年4-10月以行政命令大力推動國有化政策後，便不斷激起地主、製造商與建築業等資本家階級與左派政府間的正面衝突。此外，Allende政府設立的「全民配給委員會」（Juntas de Abastecimiento Popular, JAPs），雖旨在解決國內物資短缺、囤積、黑市商人橫行與其他物資配給等問題，但Allende政府此項措施一方面因與民爭利，而導致零售商公會的反彈。另一方面，該組織因由人民團結陣線的支持者主導，運作上也使許多中產階級的消費者產生獨厚社會底層階級的反感。這幾股力量的匯聚使反國有化政策的關鍵行動者在反對力量上日益增強。1971年12月2日，智利工業聯盟（SFF）和生產與商業聯盟（CPC）更共同發起一個包括大、中、小企業的「全國私有領域陣線」（Frente Nacional del Area Privado, FRENAP），透過捍衛私有財產的相同目標，凝聚國內反Allende

政府的力量（Silva 1996, 44-48）。

1973年3月，參眾兩院舉行大選。保守政黨與基督教民主黨組成的「民主同盟」（Confederación Democrática, CODE），未能取得彈劾Allende總統的2/3多數議席。左派人民團結陣線在國內經濟混亂與社會高度不安的狀態下，得票率反而略有提升，這項政治打擊使反Allende政府的關鍵行動者，包括國會、中間派及右派政黨聯盟、代表地主與資本家利益的公會，已轉而將所有希望寄託在民主政治常軌外的軍方干預力量之上。他們期望藉由直（間）接支持體制外的非民主手段，保障現有政治制度無法保護的既得經濟與金融利益（Silva 1996, 48-53）。

上述幾股否決力量的匯聚，最後於1973年9月，以流血軍事政變的方式在1925年憲政架構的安排之外赤裸呈現，而Allende政府的國有化改革最後也因此以失敗收場。

1973-1975年，軍事執政團主政的「漸近改革期」

國際政策環境。1973年9月軍事執政團發動政變後，智利的對外政經關係開始出現政府對外政治關係孤立，但民間對外經濟關係良好的「政經失衡」現象（Muñoz 1986, 304-305）。國際社會對軍事執政團的經濟改革固然多半給予正面評價，但針對軍事執政團血腥鎮壓國內政治反對力量的一連串強硬手段，卻相繼出現反彈。1973年10月12-17日，「美洲國家組織」（Organization of American States, OAS）的「美洲人權委員會」（Inter-American Commission on Human Rights），首先訪視智利，並在1974-1977年間出版的委員會報告中，連續指出軍政府違反人權的情況。

1973年12月，美國國會也開始注意智利軍政府違反人權，鎮壓政治異議份子的現象，因此要求行政部門根據美國的《外國援助法》（*Foreign Assistance Act, 1973*），轉知美國希望智利軍政府保障國內人權的要求，並支持美洲人權委員會持續調查的行動。1974年3月，聯合國人權委員會（UN Human Rights Commission）主席也呼籲智利軍政府停止迫害人權。5月17日，聯合國經濟與社會委員會（The Economic and Social Council, ECOSOC）更通過決議譴責智利軍政府違反人權的行

動（Hufbauer, Schott and Elliott 1990, 359）。

儘管國際社會與美國國會對智利軍政府的經濟制裁主張陸續浮上檯面，但 1974-1976 年間，美國 Ford 政府仍然與智利軍政府維持良好的關係。期間美國 Ford 政府不但在「巴黎俱樂部」（Paris Club）⁵¹中支持智利的債務重整計畫，同時亦與其他國際金融機構共同決議分配給軍政府的外援金額。1974 年下半，智利軍政府也與 Anaconda、Kennecott 與「國際電話及電報公司」（International Telephone and Telegraph, ITT）等美國公司達成協議，同意賠償美商在 Allende 政府時期因國有化徵收所造成的損失。為了吸引更多外資進駐，1974 年軍政府頒行《第 600 號令》（Decree Law 600），希望以優厚的條件使新資本能夠大量流入國內（Muñoz 1986, 306-307）。

國內政策過程的演進與政策產出。1973 年 9 月至 1975 年 4 月，軍事執政團上台執政終結 1925 年的憲政民主體制，使軍事執政團在金融-政治過程裡成為政治運作的新核心場域。陸、海、空軍與警察部門等四位首長因決策立法過程的一致決原則，成為新的制度否決者（IVPs）。由於軍事執政團執政初期的政策目標首重政治重整與經濟穩定，為了重新整頓國內政治秩序，軍政府除繼續保持過去國家高度干預的制度傳統外，更欲藉由小企業與商會組織（*gremios*）等過去反 Allende 政府的社會經濟勢力，填補政黨與左派工會力量遭到壓制後的社會勢力空缺，使其一方面不但可防範左派勢力再度滲透社會，另一方面也可透過這類制度來緩和社會與政治領域間的緊張關係。

其次，在確立穩定經濟的政策路線上，軍事政變爆發後，智利國內的經濟情勢更加惡化，外匯存底盡失，財政赤字超過國內生產總值的 30%，通膨率飆升至 600%。針對如何解決迫在眉睫的經濟危機，國內出現溫和與激進改革路線的意見

⁵¹「巴黎俱樂部」成立於 1961 年 11 月，為一非正式的多邊官方機構，由於定期在法國巴黎集會，故稱「巴黎俱樂部」。此機構的成立，肇因於 1956 年阿根廷政府宣布無力償還外債引發的外債危機，各國債權機構因統一協調債務問題的需要，遂於巴黎召開第一次臨時性的會議，此後西方國家代表在巴黎，針對開發中國家債務問題召開債權重整協議漸成該機構慣例，而機構名稱最後也以「巴黎俱樂部」命名（李榮謙與方耀編 2003，90）。

分歧，但由於軍事執政團深怕貿然採取激進改革措施將會損及親政變者的利益，並直接威脅軍政府鞏固政權的最高目標。所以無論是掌控經濟事務的海軍總司令Merino將軍或主管社會及勞工事務的空軍總司令Leigh將軍，基本上均反對採行激進改革模式，而主張以漸進溫和的方式因應國內的經濟困境（Kurtz 1999, 406-409）。

此外，在黨派否決者（PVPs）方面，儘管軍政府主政後國會即遭關閉，左派政黨活動受到強力鎮壓，其他政黨也進入休息期（Barrett 2000, 4）。但在政策過程中各政黨的非正式運作大致仍維持過去左派、中間派與右派政黨聯盟的界線進行。支持漸進改革的中間派基督教民主黨人士，在政變後雖已失去國會作為參與決策過程的重要憑藉，但經由擔任中央銀行與預算局官員等經濟官僚的方式，仍然能夠對決策產生影響（Silva 1993, 542）。

最後，在國內主要政策行動者（PAs）方面，過去支持軍事政變的商會組織與大財團在政變後，開始擴大政策影響的基礎。其中，尤以「生產與商業聯盟」（CPC）的成員最為活躍。由於該組織遍及國內各行業公會的多數成員，多半能在充滿妥協色彩的漸進開放改革中獲得較多利益，因此特別積極支持軍政府採行漸進開放路線。

這些加入漸進改革派的產業層峰組織包括：代表工業團體的智利工業聯盟（SFF）、地主團體的全國農業協會（SNA）、礦業主團體的全國礦業協會（SONAMI）與大型商業部門的全國商業照相機協會（Cámara Nacional de Comercio, CNC）等。來自這些產業層峰組織的成員，雖有少部份仍舊必須依靠保護國內市場，維繫既有的商業利益（例如智利工業聯盟）。但在其他也以國內市場為主，不過本身卻具國際競爭力的多數成員強力主導下，這類成員最後也只能附和生產與商業聯盟（CPC）的漸進開放主張。

不但如此，生產與商業聯盟（CPC）的漸進改革派成員與軍政府間也建立直接的政策諮商管道。這些商界人士與軍政府彼此間緊密的網絡關係，多半係以過

去反Allende政府的「星期一俱樂部」（Monday Club）⁵²與「磚塊」（Brick）⁵³組織的成員為班底，透過經常性的會商、擔任政策顧問與主動表達政策需求，甚至出任政府經濟部會官員等方式，共同制定與執行所有漸進開放的經改計畫。此時，政黨的力量在政策過程中，反倒居於軍事官僚與商界人士之下，而這也凸顯軍政府與商人基於過去民主政治的失敗所產生的反政黨立場（Silva 1993, 536-539; 1996, 85）。

綜合前述，在 1973-1975 年間，由於金融-政治過程中的制度否決者（海、空軍首長）、黨派否決者（基督教民主黨）與政策行動者（生產與商業聯盟的成員），在政策取向上均傾向漸近而非全面恢復保護或激進開放的經濟與金融改革政策，使這些政策關鍵行動者所組成的「漸進改革派聯盟」（gradualist coalition），成為當時將智利由過去的進口替代工業化與壓抑的金融體系，帶往轉向開放市場與自由金融體系的主導力量。

1975-1989 年，智利「震盪-全面型」金融改革的開啓

國際政策環境。從軍事執政團採取漸進的經濟改革政策，到 1975 年 4 月，Pinochet 總統完全掌控行政大權，開啓「震盪-全面型」的新自由主義經濟改革。智利對外經濟關係雖不斷朝正面方向發展，但對外政治關係卻由於國內人權紀錄不佳而日顯孤立。1974 年 12 月，美國國會通過禁止於 1975 年會計年度給予智利軍援，並限制經援上限為 2 千 5 百萬美元。1975 年，國會又進一步立法限制美國對智利的經援。1976 年 5 月，Pinochet 總統向美國財政部長 William E. Simon 承諾將改善人權條件，財政部長 Simon 亦向美國國會要求繼續給予智利經援。不過，1976 年美國國會仍決定終止對智利的軍援，且將經援上限訂為 2 千 7 百 50 萬美元，並附帶以人權情況的改善作為增援條件（Hufbauer, Schott and Elliott 1990, 360）。

⁵² 指由反Allende政府的產業與商界人士於軍事政變爆發前所籌組的反左派政府組織，由於其定期於星期一召開午餐會，故稱「星期一俱樂部」（Silva 1996, 45）。

⁵³ 「磚塊」（*El Ladrillo*）係指由「星期一俱樂部」裡的漸進改革派主導，委由一批受過芝加哥大學經濟系訓練的年輕技術官僚與學者（即所謂的「芝加哥弟子」）所提出的經改計畫，由於該計畫文件的份量十分厚重，故以「磚塊」稱之（Silva 1996, 45, 47, 69; Segura-Ubiergo 2002, fn. 38, 339）。

1977年美國Carter政府（1977-1981年）上台，首重對外人權政策，美智關係因智利違反人權的問題更加惡化（Muñoz 1986, 308-309）。1979-1980年，在Pinochet總統拒絕引渡兩位於美國涉及謀殺前Allende政府流亡官員Orlando Letelier的智利武官後，美國Carter政府決定對智利實施經濟制裁。制裁的項目包括：減少美國駐智利聖地牙哥（Santiago）大使館10%至15%的人員、中止所有對智利的軍售、取消所有在智利的小型軍事任務、禁止美國輸出入銀行或國營的海外民間投資公司（Overseas Private Investment Corporation, OPIC）給予智利任何融資或擔保。而在運用國際金融組織的制裁力量方面，美國Carter政府執政期間曾先後於美洲開發銀行內投票反對8項撥予智利的貸款（Hufbauer, Schott and Elliott 1990, 360）。

1981年，Reagan政府（1981-1989年）上任初期，美國一度改採「寧靜外交」（quiet diplomacy）的低調方式，希望能在修補美智關係後，達成敦促智利軍政府改善國內人權的目標。同年2月，美國Reagan政府解除了美國輸出入銀行對智利提供融資的禁令，並改變過去Carter政府反對給予智利多邊發展銀行貸款⁵⁴的立場。10月，美國Reagan總統更進一步要求美國國會恢復對智利的軍援。不過，Reagan政府對Pinochet政府採取的寧靜外交政策，事實上並未達到改變智利軍政府的目的。

1982年，亦即在第二次石油危機（1979年）爆發後數年間，全球經濟出現衰退，導致商品和其他出口價格下降。美國與其他先進工業國為因應危局，紛採緊縮的經濟與貨幣政策，特別是美國Reagan政府在面臨國內大規模預算赤字壓力時，被迫提高利率，以增加融通資金。此舉雖為美國吸引大量國際資本，但卻導致美元實質利率攀升。大批自第一次石油危機後，透過國際私人資本市場取得鉅

⁵⁴ 多邊開發貸款主要來自多邊開發銀行（Multilateral Development Banks, MDBs），通常指的是來自世界銀行與四個區域性開發銀行的貸款，包括：亞洲、非洲、美洲開發銀行與歐洲復興開發銀行（The European Bank for Reconstruction and Development）。而這些機構的主要任務之一即對開發中國家提供經濟與社會發展活動所需要的融資及專業協助。

World Bank, "Multilateral Development Banks," June 30, 2003, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20040614~menuPK:41699~pagePK:43912~piPK:44037~theSitePK:29708,00.html> (February 16, 2007).

額石油美元（petrodollars）貸款，用以支應國內「舉債進行工業化」（indebt industrialization）發展的開發中國家，開始陷入出口貿易條件惡化，出口收益銳減，而實質利率因此攀升，又使債務利息迅速累積的困境。8月，墨西哥政府首先宣布無力繼續償還鉅額外債，揭開拉美地區1980年代嚴重外債危機的序幕（Gilpin 1987, 316-319; Frieden 1981）。

1982年外債危機的外部衝擊，加重智利國內爆發嚴重金融危機的力道。1983年5月，智利國內開始因經濟與金融失序的社經負面效應，陸續出現反Pinochet軍政府的群眾示威運動。同年8月，由中間派的基督教民主黨發起，結合激進黨、社會黨、社會民主黨與其他前自由及保守政黨進一步籌組民主聯盟，公開反對Pinochet軍政府的軍事統治，並要求早日進行民主選舉（Hufbauer, Schott and Elliott 1990, 361; Sigmund 1993, 132-148）。

美國Reagan政府對智利軍政府的政策隨著智利國內民主反對勢力的再興，開始由過去的「寧靜外交」，轉為支持智利向民主體制轉型的新政策。1984年11月6日，Pinochet軍政府為應付國內政治反對運動的騷亂，宣布戒嚴。此舉促使美國Regan政府於1985年2月2日，在美洲開發銀行內對貸款給智利1億3千萬美元的提案投下棄權票。

與1970年代相比，智利對國外官方貸款的依賴程度雖然降低，但對海外私人銀行貸款的依賴程度卻大幅提高。由於美國政府的支持態度往往會直接影響國際金融機構的借款意願，因此使亟需財源解決國內經濟問題與經濟發展需求的Pinochet軍政府，在美國Regan政府的壓力下，於1985年6月16日，被迫解除國內的戒嚴令。而美國政府也在數天後於世界銀行內投票支持一項撥給智利5千5百萬美元的貸款提案，以作為對Pinochet軍政府解除戒嚴令的正面回應（Sigmund 1993, 148-152; Hufbauer, Schott and Elliott 1990, 361）。

1983-1988年，智利持續接受IMF的條件貸款協定（即預約信用與跨大基金融資辦法，stand-by and extended fund facility），以及世界銀行結構調整貸款計畫的要求與援助（Nelson 1990, table 1.6, 28），並進行一連串符合國際金融機構與國際私人銀行偏好的自由放任經改。美國雖未曾完全放棄以經濟制裁方式，迫使智利

軍政府改善國內人權的立場，但由於其制裁立場的猶疑不定，使智利在 1976 年至 1987 年 6 月間，即使屢屢面臨美國在世界銀行與美洲開發銀行內，對有關貸款給智利的提案，投下反對或棄權票，但最終卻未曾有任何貸款案因此遭到否決（Hufbauer, Schott and Elliott 1990, 365; Stalling 1989, 193）。

由此可知，美國雖然在智利軍政府統治時期，一直因為智利的人權問題，而於國際金融機構內採取程度不一的制裁行動，但其效果卻十分有限。相對於 Pinochet 軍政府對外政治關係，屢因迫害人權與恢復民主體制等問題而日顯孤立。在對外經濟關係上，Pinochet 軍政府堅持新自由主義的市場經濟改革路線，一方面不但可以抵制來自美國的外部政治壓力。另一方面也可為軍政府爭取更多國際支持，用以壓制國內左派民主勢力企圖動員社會，進行大幅政經結構改革的政治危機。⁵⁵

國內政策過程的演進與政策產出。1975 年 4 月 17 日，軍事執政團中的海、空軍與警察部門首長，雖然在第 991 號命令與其他相關法令的研議過程裡，成功阻擋身兼陸軍總司令的 Pinochet 總統有關壟斷行政、立法與修憲大權的提案。但該項賦予 Pinochet 總統完整行政權決議的通過，無疑也使其他三位軍事執政團成員喪失了行政權，與在立法過程中的主動地位。國家權力制度的變動，使代表陸軍利益的 Pinochet 總統在經濟與金融政策的制定過程裡，正式成為唯一的制度否決者（IVPs）。這種集中行政權的設計，使軍政府官僚體系享有高度自外於其他關鍵行動者的影響，以制定與執行政策的自主性。

此時，原本存於「漸進改革派聯盟」裡的黨派否決者（PVPs）--基督教民主黨人，由於和海軍一樣支持漸進改革路線，同時也與空軍的政治立場相同，希望能在清除馬克思主義者的勢力後，儘速回歸民主體制，而這兩種立場均與 Pinochet 總統建立個人獨裁統治的企圖相左。在 Pinochet 總統完全掌控行政大權後，原本在

⁵⁵ 美國 Reagan 政府即使對 Pinochet 政府的人權紀錄不滿，也曾在 1986 年 7 月 2-3 日，智利基督教民主黨與社會主義政黨發動大罷工後，派遣美洲事務助理國務次卿 Robert Gelbard 飛抵智利，向左派政黨聯盟表達美國政府反對使用社會動員策略，進行政治反對運動的立場。此舉，使得反對黨聯盟分裂，而基督教民主黨所代表的中間派政黨聯盟也因此拒絕動員政治（mobilization politics）的民主運動路線（Petras and Morris 1992, fn. 11, 43）。

官僚體系中身居要職的基督教民主黨人，開始逐一遭到撤換(Silva 1996, 109-110)。

至於在政策行動者(PAs)聯盟的變動方面，原先居於主導地位的「漸進改革派聯盟」成員，隨著Pinochet總統大權在握，開始在政策制定與執行的過程中遭到刻意排除。相反的，主張激進改革的國際派，尤其是擁有大批流動性資產的金融或原料產品出口的大財團，例如：Cruzat-Larraín、智利抵押銀行(BHC)與Edwards集團，則因下列幾項國際與國內因素的改變，而增強其在政經資源上的優勢。

首先，在國際因素方面，來自多邊機構的外國貸款多流入國內的私人商業銀行。1973年10月，第一次石油危機爆發，導致大筆石油美元開始流入國際金融市場後，更使這些國際派的大財團，在智利面臨外匯存底枯竭，國內信用緊縮(credit crunch)時，因擁有優勢的國際金融管道與能力，取得更多足以充實智利外匯準備的國際資本，而能幫助Pinochet軍政府穩定國內經濟。

其次，對於Pinochet總統而言，重用這些主張激進改革的國際派財團，採取快速而嚴酷的全面開放政策。除了可以借用國際派財團的金融力量，快速穩定國內經濟外，更可用以瓦解阻礙他遂行個人獨裁統治目標的傳統工業精英與地主階級聯盟，藉此鞏固個人的政治權力(Silva 1993, 544, 547-548; Hastings 1993a, 220)。

1975-1981年，由Pinochet總統、激進改革派技術官僚(即芝加哥弟子)與國際派大財團三方組成的「激進國際派聯盟」(radical internationalist coalition)，開始推動一連串的震盪改革計畫。直至1982年智利爆發嚴重經濟危機前，激進國際派聯盟在推動改革時，均將聯盟外成員排除在政策制定過程之外。

這種情況導致智利在進行激進的新自由主義經濟重整計畫時，決策者多半只能與一小群同質性高且亟欲尋求迅速擴張，以獲得短期金融利益的大財團商討政策。結果造成許多經濟政策因未能通盤考量其他產業經濟部門的利益，而出現政策制定的僵化現象。決策資訊來源的偏頗不但導致政策的僵化，同時也使Pinochet軍政府在推動改革的過程裡，無法及時修正政策的錯誤，最終導致智利在1982-1983年陷入嚴重金融崩潰的困境之中(Silva 1997, 163-165)。

1983年5月，在智利各地發起的一連串群眾示威運動顯示，金融危機已開始激起反Pinochet軍政府獨裁統治的政治效應。在眼見「生產與商業聯盟」(CPC)

成員和地主階級即將與政治反對勢力結合之際，Pinochet軍政府決定將生產與商業聯盟及地主精英階級重新納入政策制定過程之中，以避免幾股力量合流後直接危及Pinochet總統的獨裁統治地位。

因此，1983-1988年，智利的「震盪-全面型」改革開始進入「務實的新自由主義聯盟」（pragmatic neoliberalism coalition）主導的時代。不同產業層峰組織的政策需求與意見在經過生產與商業聯盟的共識整合過程後，已能夠直接向高層決策官員反應。此外，各產業層峰組織的成員也開始能夠出任各相關產業的業管政府部會首長，使政策制定的訊息來源、考慮層面與諮詢對象均較以往更廣，政策的可行性與可信度也比過去更高（Silva 1997, 165-172）。

1990-2000年，政治民主化後「震盪-全面型」金融改革的延續及轉變

國際政策環境。1988年10月5日，美國Reagan政府在Pinochet總統於全國公民投票表決尋求連任挫敗不久後，旋即公開表示放棄繼續以人權問題為由，在多邊銀行對智利的貸款案投下棄權票的制裁政策。1989年，美國George H. W. Bush政府（1989-1993年）主政，智利自1973年後的首位文人總統Patricio Aylwin，也於1990年3月12日正式就職（Hufbauer, Schott and Elliott 1990, 363），美智關係在智利恢復民主體制後，開始進入關係正常化時期。

智利的民主化對美國在拉美地區的經略，帶來兩項重大意義：首先，自軍政府統治時期所開啓的自由市場改革與成功的民主轉型案例，已使智利成為美國政府、華爾街資本家與國際金融機構，向其他國家大力推銷「華盛頓共識」⁵⁶（Washington Consensus）的活樣板。其次，以自由市場與民主等觀念為切入點，在意識型態上與智利聯合，也可為美國在拉美地區找到抵銷「南錐共同市場」

⁵⁶ 1989年11月6-7日，在美國「國際經濟研究所」（Institute for International Economics, IIE）召開的一項針對拉美債務危機問題解決的國際會議中，時任該所資深研究員的John Williamson，在整合與會產官學者對於IMF、World Bank與美國行政部門等相關單位（Williamson將這些機構統稱為「華盛頓」），過去對於拉美國家所力倡的諸多經濟調整政策的意見後，歸納出包括：財政紀律、公共支出優先順序、稅制改革、金融自由化、匯率統一、貿易自由化、廢除外人直接投資障礙、私有化、去管制與財產權等十項政策改革建議，統稱為「華盛頓共識」（Williamson, 1990；1994）。

(Mercado Común del Sur, Mercosur) 的力量，以作為將美國主導的「北美自由貿易區」(North American Free Trade Agreement, NAFTA)，拓展為「美洲自由貿易區」(Free Trade Area of the Americas, FTAA) 的前哨站 (Arceneaux and Pion-Berlin 2005, 69-75; Nef 2003, 31)。

此時，在智利國內無論政界與商界，對維持自由市場的經濟發展路線，並與占國內出口總額 20% 與進口總額 15% 的美國，進一步建立自由貿易關係一事，也多半採取支持的立場。1994 年，Eduardo Frei Ruiz-Tagle (即前總統 Eduardo Frei Montalva 之子) 總統執政期間，智利開始與美國 Clinton 政府 (1993-2001 年) 就雙方簽訂自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 事宜進行磋商。智美兩國在官方全程主導簽訂過程的情況下，經過 14 回合的談判，於 2003 年 6 月 6 日，在接替 Frei 總統的社會黨總統 Ricardo Froilán Lagos Escobar 任內，正式締結雙方的自由貿易協定，為 2004 年 1 月 1 日自由貿易協定生效後的智美經貿關係，奠定緊密結合的法制基礎 (Sullivan 2003, 4-8, 10)。

國內政策過程的演進與政策產出。 Aylwin 政府上台後，智利雖然再度恢復為總統制的民主政府，但在經濟與金融政策的制定過程裡，掌握行政權的總統若沒有其他制度否決者 (IVPs) 的配合，幾乎很難推動任何改革。這些制度否決者包括：參議院、眾議院、中央銀行、國家安全會議與憲法法庭。而在黨派否決者 (PVPs) 方面，允許政黨合法活動後，智利的政黨體系再度恢復為軍政府執政前的左派 (共產黨、社會黨、爭取民主黨--Partido por la Democracia, PPD 等)、中間派 (基督教民主黨) 與右派 (民族復興黨--Renovación Nacional, RN 與獨立民主聯盟--Unión Democrática Independiente, UDI 等) 三大政黨聯盟分立的基本型態 (Oxhorn 1994, 745)。

至於，在政策行動者 (PAs) 方面，生產與商業聯盟及地主精英階級與軍方勢力所組成的「務實新自由主義聯盟」，早自 1983 年後便開始逐漸取得影響經濟與金融政策過程的主導地位。1990 年起執政的民主協定政府在民主聯盟 (AD) 草創時期，雖曾試圖結合「務實新自由主義聯盟」的力量，推動智利全面性的政經變革。但是，鑒於務實新自由主義派人士於 1983 年 9 月後，紛紛因 Pinochet 軍政

府對其在參與經濟決策與撤換「Chicago Boys」官僚等要求上，做出具體讓步，而開始向Pinochet軍政府輸誠。

爲了換取軍方（即除Pinochet總統掌控的陸軍外）與務實新自由主義派的支持，以便早日達成民主聯盟推動智利民主化的最高政治目標。民主聯盟最後也不得不放棄推動社會民主經濟改革的政策取向，轉而順應務實新自由主義派堅持溫和改革與反對社會主義路線的經濟主張。

因此，在進入民主時期後，來自民主協定政黨聯盟的技術官僚雖得以出任多數重要經濟決策部會的首長，但過去Pinochet軍政府執政後期民間商會組織與政府間所建立的「共識決策制定」模式，卻依然左右新民主政府的經濟與金融政策走向（Silva 1996, 216-231）。儘管，代表中間偏左政黨聯盟--民主協定（主要由基督教民主黨與社會黨、爭取民主黨兩個溫和左派政黨共同組成）執政的基督教民主黨總統Patricio Aylwin，在1989年的總統大選政見裡曾公開宣示會推動多項強化社會公平的改革政策，如：增加政府社會服務支出、提供更好的健康照護、失業青年就業訓練、提高勞工最低工資、擴大住宅優惠方案、增加高所得者賦稅和緊縮授與外國投資過度優厚的條件等。同時上任後也曾試圖在不同政策領域（如財政與勞工政策）推動各項改革。

不過，就像其他政策領域的改革一樣，在經濟政策領域裡，Aylwin政府最後卻選擇延續大多數自Pinochet軍政府時期，便已訂下的政策方向（Hojman 1990, 25）。細究Aylwin民主政府無法突破自威權統治後期，即已釐定的「務實新自由主義」改革模式，主要原因有二：

一、民主協定政府一開始雖爲爭取資本家對新民主政府的支持，而延續過去軍事政權所釐定的新自由主義改革路線。但在1990年代，智利因持續執行自由市場政策，而締造良好經濟表現後，新自由主義的經濟發展模式已經成功說服許多民主協定政府的經濟官僚，使其在經濟政策的取向上，更加願意在不作劇烈更動的前提下，繼續沿用Pinochet式的經濟政策（Silva 1996, 230; Hojman 1995, 132-133）。

二、由於智利民主化係由軍政府、商會組織與民主協定成員等上層精英，透

過彼此的協定（pact）達成。因此，在充滿政治妥協色彩的 1980 年新憲裡，威權政治勢力與商會組織對務實新自由主義路線的堅持，已藉著這部「受保護」（protected）的民主憲法，取得制度化的否決力量（Nef 2003, 31-32; Olavarria 2003）。

此後，儘管代表民主協定參選的基督教民主黨總統候選人Frei，與社會黨總統候選人Lagos先後於 1993 年及 1999 年，持續為民主協定贏得總統大選。但在 1993 年與 1997 年二次國會大選，民主協定始終無法於參眾兩院獲得推動改革法案所需的 2/3 或 3/5 多數議席（Olavarria 2003, 24）。⁵⁷再加上來自中央銀行、國家安全會議與憲法法庭等制度否決者，以及務實新自由主義聯盟等政策行動者的阻擋。直至 2000 年 3 月 11 日，Lagos總統正式就職前，智利自Pinochet總統於 1975 年發動的「震盪-全面型」金融自由化改革路線，即使在歷經民主化與強調「社會平等」政策的中間偏左政府執政後，依舊由於Pinochet威權統治後期，便已掌權之關鍵行動者的支持，而持續限制民主協定政府的政策選擇。

第四節 本章小結

智利的「依賴經濟」結構源自於西班牙殖民時期，以外銷農產品與銀礦為大宗的出口導向經濟。在殖民經濟裡，國家、西班牙及本地商人階級與採礦業者三方形成分享政經利益的聯盟。19 世紀智利脫離西班牙獨立後，英國取代過去西班牙的經濟主導地位，並掌控智利的經濟命脈--硝石礦產的出口。為了支援原物料出口貿易，英國商人將觸角延伸至非正式金融網絡的經營，並在智利建立正式金融體系初期，主宰當地金融與保險業的發展。智利本地的地主、商人階級與農產品栽植和出口業者，結合英國商人的勢力，大致掌控整個 19 世紀智利的國內經濟。

兩次世界大戰期間，英國在拉美地區的商業霸權地位，逐漸被美國取代。美國在 20 世紀初，即積極涉入拉美地區的投資與商業活動。一開始美商投資多以銅

⁵⁷ 民主協定在 1993 年國會大選後，在參議院獲得 21 席（總席次 46 席），眾議院獲得 70 席（總席次 120 席）；1997 年國會大選後，在參議院席次減為 20 席（總席次 48 席），而在眾議院席次則維持 70 席不變（總席次 120 席）。因此，二次大選所獲議席均未曾超過參眾兩院各自總席次的 2/3 或 3/5（Barrett 2000, table 1, 12）。

礦業為主，1920年代由英商掌控的硝石礦業沒落後，美商主宰的銅礦出口產業成爲智利經濟的新命脈。1925年，智利採納美國「Kemmerer顧問團」的政策建議，正式建立美式的貨幣、金融與財政制度。

Ibáñez總統第一任任內，智利大量引進外國資本（特別是美國資本），資助國家推動經濟建設計畫。此舉不但未能改變智利的「依賴經濟結構」，同時也爲智利立下「舉債成長」的經濟發展模式，使美國對智利國內經濟與金融政策走向的影響力不斷增加。二次大戰結束後，以美英爲首的「布雷頓森林體制」建立，IMF與世界銀行兩大國際金融機構的設立，使美國影響智利國內政策的權力槓桿又多了新的管道。長期的嚴重通膨問題與赤字融資及舉債推動工業化的結構性問題，使智利政府在進行政策變革時，必須受制於美國冷戰政經戰略，與IMF及世界銀行條件貸款的限制。

智利政府推動政策變革的阻力，除了來自國外的政策關鍵行動者外。1925年憲法的憲政架構，雖將智利的政治運作場域，重新由過去的「議會場域」拉回「行政場域」，使總統能藉由行政權以金融壓抑的措施，推動國家工業化與經濟發展的目標。但礙於總統在國會的政黨聯盟變動頻繁、總統候選人在多黨制生態下，常必須仰賴國會選出等制度運作現實，總統若未能在國會取得穩定的多數政黨聯盟支持，將無法順利推動任何政策變革。

再加上中央銀行、國家銀行與生產開發公司等重要金融與經濟發展機構的正式制度設計，允許私人利益團體與專業團體享有政策表決權。在既得利益團體的把關下，總統不但無法全力推動可能直接損及既得利益團體的改革。同時也無法有效遏止這些團體透過國會與重要金融及經濟發展機構尋求自利，導致自肥政策不斷膨脹，因而加重國家高通膨與經濟危機問題的嚴重性。

1970-1973年，Allende政府時期，國有化政策的推動使智利產生尖銳對立的兩大陣營。1925年憲政架構提供的正式民主制度，已無法化解支持及反對國有化政策兩派的僵局。在民主體制行將崩潰之際，軍方以流血政變終結1925年的民主憲政體制。1973年9月11日，軍政府上台執政，使軍事執政團成爲政治運作的新核心場域。1973-1975年，軍事執政團在一致決的決策原則下，由陸、海、空軍

與警察首長共享權力。1975-1989年，代表陸軍勢力的Pinochet總統在正式制度上，確定獨攬行政大權後，才確立行政部門推動「震盪-全面型」金改的政治制度基礎。

1977年，Pinochet總統再度因個人擴權議題與軍事執政團其他成員進行折衝會商，最後軍事執政團達成制定憲法延長Pinochet總統任期，但維持既有決策原則，限制任何人獨攬大權，並於中期結束軍事統治的折衷決定。軍政府為了能在民主化後繼續掌權，特別在1980年的民主憲法中加入四項保障威權政治勢力的制度設計，分別是：一、提高修憲程序門檻；二、保障少數右派在國會的表權；三、強化軍事機構在憲政體制中的自主性；與四、設立國家安全會議與憲法法庭等獨立機構，再搭配1989年10月10日，通過新《中央銀行基本組織法》提升中央銀行的自主性等措施，因而確保了威權勢力於恢復民主體制後的否決權，並為「震盪-全面型」經濟與金融改革路線的延續做好制度準備。

1973-1975年，Pinochet總統尚未獨掌行政權時期，智利基本上是由海、空軍官僚與民間經濟團體內，主張經濟穩定與開放貿易的漸進改革派主導。1975-1981年，智利金融-政治過程出現權力集中現象後，偏好新自由主義經濟政策的Pinochet總統、財政部技術官僚與學者，控制整個政策過程，積極推動「震盪-全面型」的經濟與金融改革。1982年，經歷重大金融危機的衝擊，其改革方式雖略有調整，但基本路線卻未改變。1973-1996年智利已從過去Allende政府時期的高度金融壓抑體系，搖身一變成爲自由化程度相當高的自由金融體系。

而智利在金改的歷程中，主要經歷：（1）1970-1973年，「國有化時期」；（2）1973-1975年，「漸近改革期」；（3）1975-1989年，「震盪-全面型改革期」；與（4）1990-2000年，「震盪-全面型改革的延續期」等4個階段。國有化時期，Allende政府在國際政策環境上，必須面臨來自美國Nixon政府、IMF與世界銀行的反Allende政府國有化政策的政經壓力。而在國內政策過程與政策產出方面，政策關鍵行動者包括：總統、國會、左、中、右派三大政黨聯盟、全國農業協會（SNA）、智利工業聯盟（SFF）及生產與商業聯盟（CPC）的成員與軍方將領。

由於，Allende總統無法在國會取得穩定多數的政黨聯盟支持，只能單憑行政權執行國有化政策。受到國有化政策衝擊的地主與資本家階級，眼見在結合國會

的中間派及右派政黨聯盟，均無法在體制內阻擋Allende政府的社會主義路線，最後便聯合軍方勢力，以流血政變的體制外手段，終結Allende政府的國有化政策變革。

軍事執政團主政初期，智利進入「漸進改革期」。在國際政策環境方面，國際社會雖開始因智利的血腥鎮壓，對智利出現譴責與制裁的呼聲，但美國Ford政府依然與智利軍政府維持良好的關係，而國際金融機構也持續給予智利經濟上的援助。在國內政策過程與政策產出上，此時期的政策關鍵行動者包括：陸、海、空軍與警察部門四位首長、中間派基督教民主黨經濟官僚、生產與商業聯盟（CPC）、智利工業聯盟（SFF）、全國農業協會（SNA）、全國礦業協會與全國商業照相機協會（CNC）等。由於，除陸軍部門的首長與官僚外的其他政策關鍵行動者組成的「漸進改革聯盟」，雖主張開放智利國內市場與對外貿易，但在政策取向上卻傾向漸進而非全面激進開放的經濟與金改政策。

不過，1975年，Pinochet總統的權力集中後，智利取得推行「震盪-全面型」改革的制度條件。在國際政策環境方面，儘管美國Carter政府因人權外交政策，開始對智利進行經濟制裁，並運用美國在國際金融機構的影響力，意圖強化制裁力道。但直至美國Reagan政府於1988年終止對智利實施經濟制裁為止，美國對智利軍政府的經濟制裁，並未達到迫其積極改善人權的預期效果。美國本身對智利制裁立場的猶疑不定，與智利軍政府運用新自由主義的市場經濟改革路線，成功爭取國際支持，以壓制國內左派民主勢力要求進行大幅政經結構改革的危機等，均是有利於Pinochet軍政府抵抗美國政治壓力，貫徹「震盪-全面型」金改的重要國際因素。

至於，在國內政策過程與政策產出上，當時的政策關鍵行動者主要有：身兼陸軍總司令的Pinochet總統、激進改革派技術官僚（即Chicago Boys）與擁有大批流動性資產的金融或原料產品出口的國際派大財團。前述三方勢力組成的「激進國際派聯盟」主導1975-1981年，智利全面性的金改進程。1983年，生產與商業聯盟（CPC）和地主階級趁著智利國內在1982年後陷入嚴重經濟與金融危機之際，以將與政治反對運動勢力結合為要脅，迫使Pinochet軍政府做出將其過去被忽視的

利益納入決策過程的政策讓步。「激進國際派聯盟」開始被「務實新自由主義聯盟」取代，但是智利「震盪-全面型」金改的基本路線，並未因此產生結構性的改變。

1990年，Alwyn民主協定政府上台。在國際政策環境方面，智利先後因成功的自由市場改革與民主轉型經驗，成為美國政府、華爾街資本家與國際金融機構向其他國家推銷「華盛頓共識」的活樣板。此外，美國也將美智關係的推展，賦予抵銷南錐共同市場力量，以拓展北美自由貿易區為美洲自由貿易區的經略意義。而對智利而言，民主協定政府與國內商界主要勢力，也對維持自由市場的經濟發展路線，及與美國建立自由貿易關係一事採取支持立場，並在2003年Lagos總統任內簽訂智美兩國間的自由貿易協定。

從國內政策過程與政策產出觀察，身為政策關鍵行動者之一的民主協定總統雖然握有行政權。但在其他政策關鍵行動者，包括：國會中的右派政黨聯盟（超過總席次的1/3）、中央銀行、國家安全會議、憲法法庭、生產與商業聯盟、地主精英階級與軍方勢力等，均偏向延續「務實新自由主義」改革路線下，民主協定政府在客觀的政治條件上，不但無法突破其他政策關鍵行動者的否決。

主觀認知上，民主協定政府的經濟官僚，在持續締造良好經濟表現後，更不願輕易更動「Pinochet式」的經濟政策。因而也使1975年便已開啓的「震盪-全面型」經濟與金改路線，仍然能在強調「社會平等」的中間偏左政府執政下得到延續。